

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2012

servicio paz y justicia / uruguay

serpaj



En el recuerdo de Sonia

Sonia Kunatov compartió junto a nosotras/os cuatro años de vida del Centro de Documentación y Biblioteca.

Era una mujer culta, generosa, de una sensibilidad exquisita y por momentos, de una enternecedora ingenuidad. Amaba el cine francés, los trovadores y la poesía. Le dolía la desigualdad, la injusticia y la ausencia de amor...

Su risa, divertida y esperanzadora, nos regalaba la sensación de que el mundo podía ser un patio lleno de niños jugando.

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2012



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



Servicio Paz y Justicia - Uruguay
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598) 2408 53 01
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy
Montevideo - Uruguay
CP 11200

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay:
Informe 2012. Servicio Paz y Justicia - Uruguay
Montevideo - Uruguay, 2012

ISBN: 978-9974-564-39-

Consejo Editor
Ana Juanche, Malena Laucero, Ana M. Aguerre

Introducción
Ana Juanche

Derechos civiles y políticos
Ana M. Aguerre, Miguel Scapusio, Ana Juanche (SERPAJ)
Jorge Pan (IELSUR), Liliana Tojo (CEJIL), Víctor Brindisi, Julio Arredondo (Movimiento de Educadores por la Paz), Manuela Abrahan, Raúl Olivera (Secretaría de Derechos Humanos del PIT.CNT), Julián González, Diego Gonnet (PRISFAS, UdelaR), Moritz Birk, Jörg Stippel (Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos), Edison Lanza, Tania Da Rosa (CAInfo), Moriana Hernández, Ana Lima (CLADEM Uruguay), Luis Eduardo Morás, Rafael Paternain, Andrea Arocha, Rafael Bayce

Derechos económicos, sociales y culturales
Oscar Mañán, Ignacio Narbondo, Gabriel Oyhantçabal, Raquel Rivero, Lilián Abracinskas (MYSU), Flor Meza, Álvaro Queiruga, Diego Sempol (Colectivo Ovejas Negras), Mariana Labastie, Alejandra Umpiérrez (Amnistía Internacional Uruguay), Hendrina Roodenburg, Margarita Navarrete (Red de apoyo al migrante), Valeria España (Cotidiano Mujer), REDES-AT, Anahit Aharonian, Carlos Céspedes, Claudia Piccini, Gustavo Piñeiro (Comisión Multisectorial – Uruguay), Ariel Silva (Fundación Mario Benedetti)

Anexo Legislativo
Laura Bálsamo (SERPAJ)

Edición y composición general
Ana Juanche

Diseño Integral
Zonalibro / Claudio de los Santos

Fotografía de tapa
Santiago Mazzarovich

Fotografía interior
Oscar Bonilla, Agustín Fernández, Santiago Mazzarovich, Artigas Pessio

Colaboradores y colaboradoras
Miguel Scapusio, Mariana Mosteiro, Mauro Tomasini, Adriana Vaselli

In memoriam de Mario Costa



Todas las personas hacemos la búsqueda del sentido de la vida, de nuestra identidad y del ejercicio de la responsabilidad, dentro o inspirados en alguna tradición. Mario, por origen familiar, educación y cultura lo hizo dentro de la tradición judeo cristiana. Esta es una tradición con memoria escrita a la que uno puede referirse.

En el primer libro de la Biblia, el Génesis, que pertenece ya al patrimonio literario y ético de la humanidad, su autor pone como primer diálogo de Dios con el hombre, dos grandes preguntas íntimamente relacionadas.

La primera es *"¿dónde estás?"* Y la podríamos relacionar con dónde estás parado, dónde te ubicas, cuál es tu lugar social, qué estás haciendo, desde dónde miras, qué piensas, cómo te relacionas con la realidad. Benedetti parafraseando a Campoamor diría: *"todo depende del dolor con que la mires"*.

La segunda pregunta sigue a la primera por lógica: *"¿dónde está tu hermano?"* La podemos referir a cómo están los otros presentes en tu vida, qué nombres hay en tu corazón, a quién amas, a quiénes has dado vida, de quién estás enamorado, por quién te levantas en las mañanas, a quiénes recuerdas en tus atardeceres. Es la forma como uno hace la aventura de salir de sí mismo, de vaciarse para que el otro pueda entrar con sus dolores, sus alegrías, sus preocupaciones y sus desafíos.

En la vida de Mario tenemos el testimonio de alguien con una historia que tomó en serio estas dos preguntas *"a campo traviesa":* Castores, la construcción de su familia (Laila y sus hijas), La Huella, SERPAJ, Facultad de Agronomía, Cooperativa Cololó, MEVIR…

Mario, al decir de Benjamín González Buelta sobre los testigos que necesitamos hoy cuando vivimos el ocaso de las grandes utopías, *"supo tener una mirada corta de orfebres para apreciar, amar y dar calor a lo más diminuto de cada jornada, y una mirada larga de centinelas para ver el horizonte hacia el que nos dirigimos, pero que ya va dentro de lo pequeño, de la misma manera que la espiga de trigo ya está dentro de cada pequeño grano que se siembra. El diálogo necesario es entre lo germinal y la utopía, entendida no como algo ajeno que vendrá desde fuera a llenar nuestro vacío sino como la interioridad de las personas y de la historia misma, donde ya crece ahora como don incipiente del futuro pleno y definitivo…"*

Mario es un testigo de que la dimensión utópica no ha sido erradicada de la existencia humana y que junto a otros nos ayuda a creer que *"otro mundo es posible"*.

Muchas gracias Mario.

Juan J. Mosca S.J.

Introducción

Ana Juanche[1]

Cada 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos, SERPAJ publica su Informe Anual.

Se trata de una contribución a la cultura de derechos, cuestión que creemos central en el ejercicio permanente de construcción democrática.

Como cada año, intentamos realizar aquí una síntesis sobre aquellos aspectos del quehacer nacional desde la perspectiva de los derechos humanos. Lo hacemos en el entendido que las organizaciones sociales tienen un rol fundamental en el seguimiento de las obligaciones del Estado en la materia, la crítica de sus posibles incumplimientos, así como en la generación de propuestas y la producción de información alternativa.

Este es en esencia su rol político. Para SERPAJ el principio de autonomía de la sociedad civil es central, aún cuando la sustentabilidad de los proyectos sea un escenario cada vez más dificultoso y desafiante.

La creciente transformación del rol de las organizaciones no gubernamentales hacia un perfil vinculado a la tercerización de políticas públicas -signo de un proceso complejo no exclusivo de nuestro país- implica al menos el riesgo de pérdida de autonomía bajo lineamientos del poder estatal. No es casual entonces que muchas veces la mirada crítica –en el cabal sentido del término- sobre diferentes aspectos, principalmente aquellos vinculados al área de derechos económicos, sociales y culturales, se exprese marginalmente en algunos casos y no aparezca en otros.

Se muestra así una consecuencia de esa tendencia: la crisis política de la sociedad civil.

Adherimos al amplio marco de expresiones asociativas que aglutina el movimiento de derechos humanos, intentando aportar a la acción organizada para su promoción y defensa y para la generación de propuestas sobre cuestiones de interés público. Se trata de una acción implicada y de colaboración, que privilegia un hacer con otros y otras que comparten la valoración sobre la centralidad de la ética de los derechos humanos. De ahí el rasgo sustancialmente militante, producto de su decisión libre y autónoma de trabajar por una convivencia transitada por marcos y prácticas plurales, legítimas y noviolentas. Y esto, desde una profunda coherencia entre los valores que se promulgan y las acciones que se promueven y emprenden, teniendo como horizonte el

[1] Coordinadora Latinoamericana de SERPAJ y miembro de SERPAJ Uruguay.

bien común. Una acción en el ámbito de lo público para lograr transformaciones sociales hacia la dignidad de todas las personas: he aquí la esencia política mencionada.

En contextos de debilitamiento –sea por crisis de sostenibilidad, sea por opción de asociación bilateral con el Estado motivada tal vez en la opción de promover el cambio "desde adentro"- resulta cada vez más necesario el impulso a procesos de reflexión, debate y autoanálisis sobre el rol de las organizaciones sociales en el cambio social.

Para esto, sin lugar a dudas, necesitaremos algunas herramientas que permitan repensarnos en tanto organizaciones y en tanto colectivos, redes y plataformas. Necesitaremos transitar procesos para determinar cabalmente quiénes somos y cómo y con quiénes desarrollamos nuestra tarea, con qué herramientas y mediante qué asociaciones. Pero también, fundamentalmente -y con transparencia-, qué valores y acciones promovemos y con qué recursos lo hacemos. Este proceso habrá de arrojar si la coherencia entre discurso y praxis es una realidad o un mero ejercicio retórico.

Cabe señalar además que Uruguay sigue registrando un claro déficit en la promoción de procesos participativos entre Estado y sociedad civil.

Las instancias de diálogo e intercambio suelen ser, la más de las veces, impulsadas desde la sociedad civil, que, además de destinar los recursos materiales y humanos para ello, asume la responsabilidad de su sostenibilidad. Nos referimos a verdaderos ámbitos de participación, es decir a aquellos en los cuales se puede incidir para la toma de decisiones, y no a meras consultas o convocatorias para suministrar información sobre cuestiones ya dirimidas.

Al tiempo que celebramos la flamante implementación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en tanto indicador sobre el compromiso del Estado en la materia, confiamos en que la Asamblea de Derechos Humanos se concrete como ámbito formal y real de participación de la sociedad civil y en una instancia de amplificación de sus voces y propuestas. Este será un espacio. Es necesario e imprescindible, multiplicarlos.

Una vez más, como cada año, agradecemos muy especialmente a todos los colectivos y a todas las personas que colaboraron en forma militante con este informe. Sus aportes además de enriquecer la publicación son muestra de adhesión a la idea de construir colectiva, plural y solidariamente.



© Santiago Mazzarovich

Derechos Civiles y Políticos

Memoria y lucha contra la impunidad



© Agustín Fernández


© Santiago Mazzarovich

El caso Gelman *vs* Uruguay: las obligaciones del Estado uruguayo frente a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Jorge Pan*

Trataremos de analizar en una apretada síntesis, la obligación del Estado uruguayo de cumplir *in totum* lo dispuesto en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –caso Gelman contra Uruguay-, Fondo y Reparaciones y la responsabilidad internacional que se deberá asumir en caso de considerarse como delitos comunes a los delitos de lesa humanidad.

Los derechos humanos como atributos de la dignidad del ser humano

El mundo no debió ser el mismo desde que la humanidad reconoció el carácter universal de los derechos humanos como atributos que emanan de la dignidad de la persona. Este solo concepto trastocó los conceptos clásicos de Estado, Derecho, soberanía y jurisdicción, sumando a lo antedicho los siguientes efectos: a) que la persona humana

* Abogado; miembro del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, IELSUR.

como sujeto de derechos fundamentales está doblemente protegida por el Derecho Constitucional Democrático y por el Derecho Internacional, es decir el Derecho Constitucional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y b) que la progresividad de los derechos humanos, como principio de interpretación "pro homine", ha significado el abandono de imbricadas teorías de interpretación del Derecho, y su sustitución por una regla sencilla y práctica: la aplicación preferente de la norma más favorable a la persona humana, independiente de su origen, anterior o posterior, generalidad o especialidad, o de su status nacional o internacional.

Es por ello que los Estados se han obligado de acuerdo a la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica a "adoptar las medidas legislativas o de otro carácter, para hacer efectivos los derechos en ella reconocidos".

Entre las medidas de otro carácter se encuentran las decisiones o sentencias de los Jueces, las cuales deben buscar por todos los medios, entendiendo esto, por todos los mecanismos legales, hacer efectivos los derechos reconocidos por los pactos de derechos humanos.

Es por ello que deben, y es su obligación, aplicar la jurisprudencia más progresiva, internacional o nacional existiendo innúmeros ejemplos donde la jurisprudencia internacional se ha nutrido de la nacional.

La Ley de la caducidad de la pretensión punitiva del Estado

Con la sanción de la Ley de la Caducidad de la pretensión punitiva del Estado, nuestro país aprobó una ley violatoria del derecho internacional, en mérito a que ya se habían aprobado los siguientes tratados, vigentes en nuestra legislación doméstica:

a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado en julio de 1969 – Ley 13.751 de 11de julio de 1969)
b) Convención Americana sobre Derechos Humanos (ratificada en marzo de 1985 – Ley 15.737 de 8 de octubre de 1985)
c) Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes (ratificada en diciembre de 1985 – Ley 15.798 de 27 de octubre de 1985).

Resulta importante mencionar que ya habían aceptado y firmado la Carta de la Organización de los Estados americanos OEA en 1945 y la Carta de la Naciones Unidas – Ley No. 10.683 de 15 de diciembre de 1945, todo lo cual constituye obligaciones jurídicas vinculantes para el Estado.

El Estado uruguayo violó las siguientes obligaciones asumidas, contenidas en los instrumentos internacionales precitados:

- respetar y garantizar los derechos reconocidos por las normas contenidas en el tratado;

- armonizar su legislación interna con lo establecido por el tratado, dictando normas en los casos de vacíos legales o derogando otras que se oponen a él, e incluso a remover obstáculos que se encuentran en la cultura y estructura sociales;
- vigilar que ninguna autoridad, por acción u omisión, actúe en contraposición a lo dispuesto en el tratado;
- establecer recursos judiciales adecuados, eficaces e idóneos, y que todos los habitantes tengan acceso a los mismos cuando se sientan afectados en sus derechos, lo cual incluye el derecho de las víctimas a solicitar la debida reparación.

Asimismo, la citada Ley, dio por tierra con prestigiosa doctrina internacional que concuerda que los derechos humanos, entre otras características, son "absolutos", lo cual significa que no son susceptibles de "negociación o regateo" y en caso de conflicto desplazan a cualquier otra consideración que no se refiera a derechos. Entre la utilidad y los derechos, han de preferirse los derechos[1].

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la Constitucionalidad de la Ley 15.848

Al sancionarse la ley, fueron presentados recursos de inconstitucionalidad en todos los casos denunciados ante el Poder Judicial, fundados en que violaba los artículos 8, 72, 83 y 233 de la Constitución: a) separación de poderes; b) derecho al debido proceso; c) independencia del Poder Judicial y, d) igualdad ante la ley.

Con fecha 2 de mayo de 1988, la Suprema Corte de Justicia dictó la primera sentencia por los recursos de inconstitucionalidad presentados, expresando: *"Desestímase la excepción de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Ley No. 15.848 de 22 de diciembre de 1986"*. La Sentencia contó con los votos favorables de los Ministros Rafael Addiego Bruno, Armando Tommasino y Nelson Nicoliello, y los votos discordes de la Ministra Jacinta Balbela de Delgue y del Ministro Nelson García Otero. La Suprema Corte de Justicia (en mayoría), concluye que *"por sus características generales, la motivación de la Ley y las circunstancias extraordinarias de orden político-social que impulsaron a su sanción, constituye una autentica amnistía, a la luz de los principios reguladores del instituto, conforme a la doctrina constitucional y penal de más prestigio"*.

Declaración de la ley de caducidad como ley de orden público

No obstante la Corte Interamericana de Derechos Humanos definió la impunidad como *"la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena*

[1] RAWLS, J.; *Teoría de la Justicia*; F.C.E., México, 1978; Traducción de María Dolores González.

de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares" (CIDH Caso Ivcher Bronstein, sentencia de 6 de febrero de 2001 y caso Bámaco Velásquez, sentencia de 25 de noviembre de 2000), siendo antecedentes de esta sentencia, los siguientes casos: CIDH, caso de la Panel Blanca -Paniagua Morales y otros-, sentencia de 8 de marzo de 1998; caso Blake. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia de 22 de enero de 1999; caso Loayza Tamayo. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos), sentencia del 27 de noviembre de 1998); en el año 2002 el Poder Ejecutivo declaró que la Ley de Caducidad es de orden público.

En el año 2001, el Juez argentino Rodolfo Canicoba Corral había solicitado a las autoridades uruguayas la detención preventiva con fines de extradición de los ciudadanos uruguayos José Gavazzo, Jorge Silveira, Manuel Cordero y el ex Comisario Hugo Campos Hermida, investigados por la comisión de delitos de lesa humanidad en el marco del "Plan Cóndor", en la causa seguida en Argentina contra el ex dictador Jorge Rafael Videla y otros, por privación ilegal de la libertad personal. El Poder Ejecutivo uruguayo negó la solicitud de cooperación penal internacional omitiendo enviar los antecedentes al Poder Judicial. El Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), el 24 de junio de 2002, presentó una petición a la Suprema Corte de Justicia, solicitándole que asumiera competencia, ante la ilegal e inconstitucional atribución de competencias por parte del Poder Ejecutivo, violatoria además de la separación de poderes. La Suprema Corte de Justicia con fecha 20 de setiembre de 2004, por Resolución No. 467/2004, desestimó la petición, dando razón al Poder Ejecutivo y declarándose incompetente para entrar al fondo del asunto (que el Poder Ejecutivo sesionando con el Consejo de Ministros, el 30 de diciembre de 2002, había desestimado la solicitud del Juez argentino, argumentando que la Ley de Caducidad es de orden público y que el Tratado de Extradición con Argentina, autoriza la denegación de la medida de cooperación en caso de que afecten principios de orden público).

Por primera vez, mediante un pronunciamiento oficial del Poder Ejecutivo, se envía un mensaje al Poder Judicial en cuanto a su jerarquía en el ordenamiento jurídico interno; se deja de lado el principio internacional de aplicación en los delitos de lesa humanidad de la obligación de los Estados de "juzga o extradita" y se le da efecto extraterritorial a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado.

Sentencia de la Suprema Corte de Justicia declarando la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado

Nuestro máximo órgano judicial, en sentencia No. 365 de fecha 19 de octubre de 2009, en autos caratulados "Sabalsagaray Curutchet, Blanca Stela. Denuncia. Excepción de Inconstitucionalidad arts. 1, 3 y 4 de la Ley 15.848", Ficha 97-397/2004 por la cual declaró la Inconstitucionalidad de los citados artículos para dicho caso, en el numeral III.8 *"En relación con que las normas impugnadas conculcan lo dispuesto en tratados internacionales"* resolvió que *"los agravios son de recibo",* al indicar que: "*La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos.*" y resulta destacar que esta Corporación tuvo en cuenta anteriores fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Barros Altos y Almonacid Arellano-, al expresar: *"Tales pronunciamientos, por la similitud con la cuestión analizada y por la relevancia que han tenido, no podrán soslayarse en el examen de constitucionalidad de la Ley No. 15.848 y han sido tenidos en cuenta por esta Corporación para dictar el presente fallo*."

La Ley de Caducidad, declarada por primera vez inconstitucional, continúa para los demás casos, siendo la expresión jurídica del fracaso del aparato del Estado para aplicar la sanción correspondiente a los responsables de la comisión de delitos de lesa humanidad, teniendo en cuenta que fueron entre otros, funcionarios dependientes de los Ministerios de Defensa, Ministerio del Interior y Ministerio de Relaciones Exteriores, y particulares amparados por el mismo.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La prohibición de los Estados de la aplicación de la irretroactividad de la ley penal y la prescripción para evitar la sanción de los responsables de delitos de lesa humanidad

En el ámbito regional, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha afirmado reiteradamente con relación a la irretroactividad de la ley penal y la prescripción de los delitos de lesa humanidad lo siguiente: *"151. El Estado no podrá argüir ninguna ley ni disposición de derecho interno para eximirse de la orden de la Corte de investigar y sancionar penalmente a los responsables de la muerte del señor Almonacid Arellano. Chile no podrá volver a aplicar el Decreto Ley No. 2.191, por todas las consideraciones dadas en la presente Sentencia, en especial las contenidas en el párrafo 145. Pero además, el Estado no podrá argumentar prescripción, irretroactividad de la ley penal, ni el principio ne bis in idem, así como cualquier excluyente similar de responsabilidad, para excusarse de su deber de investigar y sancionar a los responsables. (…) 152. En efecto, por constituir un crimen de lesa humanidad, el delito cometido en contra del señor Almonacid*

Arellano, además de ser inamnistiable, es imprescriptible. Como se señaló en los párrafos 105 y 106 de esta Sentencia, los crímenes de lesa humanidad van más allá de lo tolerable por la comunidad internacional y ofenden a la humanidad toda. El daño que tales crímenes ocasionan permanece vigente para la sociedad nacional y para la comunidad internacional, las que exigen la investigación y el castigo de los responsables. En este sentido, la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad |161| claramente afirmó que tales ilícitos internacionales son imprescriptibles, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido. (…) 153. Aún cuando Chile no ha ratificado dicha Convención, esta Corte considera que la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad surge como categoría de norma de Derecho Internacional General (ius cogens), que no nace con tal Convención sino que está reconocida en ella. Consecuentemente, Chile no puede dejar de cumplir esta norma imperativa".

Es evidente que se obliga a los tribunales ordinarios y a la Corte Suprema chilena a revisar todos los casos que han sido archivados por prescripción y también aquéllos que han sido tipificados como delitos comunes y sin embargo están incursos en la definición de crímenes contra la humanidad que ha realizado la Corte Interamericana.

Asimismo hay que destacar que la Corte Interamericana con meridiana claridad establece la preeminencia del Derecho Internacional General –*ius cogens*-, lo que posibilita la aplicación de estos principios en la jurisdicción doméstica, invalidando los argumentos que se esgrimen por los Estados, de limitar la aplicación del derecho internacional, desde la aceptación de las convenciones o tratados internacionales.

En el caso Barros Altos vs Perú (2001), la Corte Interamericana de Derechos Humanos señalo que *"(…) son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos".*

Posteriormente la Corte Interamericana se volvió a pronunciar en el caso Bulacio vs Argentina (2003): *"De acuerdo con las obligaciones convencionales asumidas por los Estados, ninguna disposición o instituto de derecho interno, entre ellos la prescripción, podría oponerse al cumplimiento de las decisiones de la Corte en cuanto a la investigación y sanción de los responsables de las violaciones de los derechos humanos.*

Si así no fuera, los derechos consagrados en la Convención Americana (sobre Derechos Humanos) estarían desprovistos de una protección efectiva. Este entendimiento de la Corte está conforme a la letra y al espíritu de la Convención, así como a los principios generales del derecho; uno de estos principios es el de pacta sunt servanda, el cual requiere que a las

disposiciones de un tratado le sea asegurado el efecto útil en el plano del derecho interno de los Estados Partes". Mantuvo y reiteró ese criterio también en el caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, sentencia del 22 de noviembre de 2007: *"la prescripción de la acción penal es inadmisible e inaplicable cuando se trata de muy graves violaciones a los derechos humanos en los términos del Derecho Internacional".*

La Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Gelman vs. Uruguay. Obligatoriedad de su cumplimiento

Nuestro país, en ejercicio libre y pleno de su soberanía, ratificó la CADH por Ley No.15.737 de 8 de marzo de 1985, habiendo reconocido expresamente *"la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la CADH"* (art.16).

Fue debidamente notificado con fecha 23 de marzo de 2011, de la precitada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, máximo órgano jurisdiccional del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a la cual se encuentra obligado a dar cumplimiento, debido a la sanción de la Ley No. 15.737, que en lo medular establece que: «*Dada su manifiesta incompatibilidad con la Convención Americana, las disposiciones de la Ley de Caducidad que impiden la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos carecen de efectos jurídicos y, en consecuencia, no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos del presente caso y la identificación y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de graves violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana que puedan haber ocurrido en el Uruguay*" (literal G. La investigación de los hechos y la Ley de Caducidad – párrafo no. 232).

Debemos recordar que el artículo 67 de la Convención de Derechos Humanos establece que *"El fallo de la Corte será definitivo e inapelable"* y el artículo 68.1 estipula que *"los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes".* Como ejemplo de lo antes expuesto cabe destacar que, ante los argumentos y la reticencia del Estado peruano de cumplir la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "Caso Castillo Petruzzi y otros", en los Considerandos del Cumplimiento resolvió: "*Que esta obligación corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (pacta sun servanda) y, como ya lo ha señalado esta Corte, no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida (Cf. Responsabilidad Internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión*

consultiva OC 14/1994 del 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14 parr. 35)"[2] (destacado del autor). Asimismo comunicó a la República del Perú "*Que al respecto el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, codifica un principio básico del derecho internacional general al advertir que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado*[3]. (…) *Que en virtud del carácter definitivo e inapelable de las sentencias de la Corte, estas deben ser prontamente cumplidas por el Estado en forma íntegra"*[4] (destacado del autor).

Esta Corporación en sentencia No. 365 de fecha 19 de octubre de 2009, en autos caratulados "Sabalsagaray Curutchet, Blanca Stela. Denuncia. Excepción de Inconstitucionalidad arts. 1, 3 y 4 de la Ley 15.848", Ficha 97-397/2004 por la cual declaró la inconstitucionalidad de los citados artículos para dicho caso, en el numeral III.8 "En relación con que las normas impugnadas conculcan lo dispuesto en tratados internacionales", resolvió que *" los agravios son de recibo",* al indicar que: "*La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos*" y resulta destacar que tuvo en cuenta anteriores fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Barros Altos y Almonacid Arellano-, al expresar "*Tales pronunciamientos, por la similitud con la cuestión analizada y por la relevancia que han tenido, no podrán soslayarse en el examen de constitucionalidad de la Ley No. 15.848 y han sido tenidos en cuenta por esta Corporación para dictar el presente fallo*".

En definitiva, la Suprema Corte de Justicia deberá resolver si la desaparición forzada de personas, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, y las ejecuciones extrajudiciales, son delitos comunes o delitos de lesa humanidad.

Como expresa la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman: *"En consecuencia, el Estado debe disponer que ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in idem o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada y que las autoridades se abstengan de realizar actos que impliquen la obstrucción del proceso investigativo"*[5].

Es nuestro máximo órgano judicial el que resolverá en definitiva, si nuestro país cumplirá o no las obligaciones internacionales asumidas, y si en caso de no cumplirlas hará pasible al Estado de incurrir en responsabilidad internacional.

[2] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C: Resoluciones y Sentencias No. 59; Caso Castillo Petruzzi y otros, Cumplimiento de Sentencia. Sentencia del 17 de noviembre de 1999, numeral 4.

[3] Num. 5.

[4] Num. 6.

[5] Num. 246.

El cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman

Liliana Tojo*

En el último año, Uruguay dio algunos pasos tendientes a cumplir la sentencia dictada el 24 de febrero de 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman*.

Esta sentencia representa, por varias razones, un hito histórico. No sólo es la primera dictada por la Corte Interamericana contra Uruguay desde su ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la Corte[1] , sino que contribuyó de manera decisiva en la lucha contra la impunidad de los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la última dictadura de ese país.

El fallo de la Corte Interamericana determinó -de modo contundente- la incompatibilidad de la vigencia y aplicación de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado con la Convención Americana. Por ello, el Estado fue obligado a asegurar que la misma no vuelva a representar un obstáculo para la investigación y, en su caso, sanción de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en Uruguay [2] y, adicionalmente, a disponer que "*ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in idem o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada y que las autoridades se abstengan de realizar actos que impliquen la obstrucción del proceso investigativo*" [3] .

Como consecuencia de la responsabilidad del Estado uruguayo por la desaparición forzada de María Claudia y la supresión de identidad de Macarena expresada como una forma de desaparición forzada, violando los derechos al reconocimiento de la persona jurídica, la integridad personal, la libertad, la familia, el nombre, la nacionalidad, derechos de los niñas y niños, y por haber puesto en riesgo su supervivencia y desarrollo afectando su proyecto de vida, y la falta de investigación efectiva, la Corte estableció

* Abogada. Directora del Programa para Bolivia y el Cono Sur del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). El Centro actúa como representante de la familia Gelman en la causa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

[1] Uruguay ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y reconoció la competencia de la Corte Interamericana por Ley N° 15.737 (artículos 15 y 16) del 8 de marzo de 1985. El instrumento de ratificación de fecha 26 de marzo de 1985 fue depositado en la Organización de Estados Americanos el 19 de abril de 1985.

[2] Corte IDH. Caso Gelman vs Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 253.

[3] Corte IDH. Caso Gelman vs Uruguay. Sentencia de 24 de febrero de 2011, párr. 254.

un catálogo de reparaciones que, no sólo económicas sino que también obligaron al Estado a:

- investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables;
- adecuar la legislación interna para que lo anterior sea posible;
- determinar el paradero de María Claudia;
- reconocer públicamente su responsabilidad internacional y develar en el lugar en que María Claudia y Macarena estuvieron privadas de libertad, un placa alusiva a la detención;
- crear unidades especializadas para la investigación, elaborar protocolos para recolección e identificación de restos;
- capacitar a funcionarios del Poder Judicial, y
- adoptar las medidas para garantizar el acceso técnico y sistematizado a la información disponible en archivos estatales.

Durante 2012 es posible reconocer algunos avances en dirección al cumplimiento de la sentencia, aunque aún es prematuro hacer una evaluación integral.

Debemos, sin embargo, destacar el reconocimiento público de responsabilidad efectuado por el Presidente de la República, el 22 de marzo de 2012. En un acto público llevado a cabo en el sala de la Asamblea General del Parlamento, con la presencia de Macarena y Juan Gelman, autoridades del Poder Ejecutivo, integrantes del Legislativo y de la Suprema Corte de Justicia, los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y organizaciones de derechos humanos, el Presidente Mujica reconoció la responsabilidad del Estado "*por la desaparición forzada de María Claudia García y por la supresión de la identidad de Macarena Gelman ocurrida desde su nacimiento hasta que se determinó su verdadera identidad y expresada como una forma de desaparición forzada, violando los derechos al reconocimiento de la persona jurídica, la integridad personal, la libertad, la familia, el nombre, la nacionalidad, los derechos de los niñas y niños, y por haber puesto en riesgo su supervivencia y desarrollo afectando su proyecto de vida*". Mujica también admitió la violación de derechos en perjuicio de Juan Gelman, padre de Marcelo Gelman y abuelo de Macarena, y por la "*falta de investigación efectiva*" como consecuencia de la aplicación de la Ley de Caducidad.

El Presidente no sólo se focalizó en los hechos específicos del caso, sino que también reconoció la responsabilidad del Estado por una "*política sistemática de represión a las organizaciones sociales, sindicales y políticas, así como la persecución de sus integrantes y el control de la sociedad civil*" ejecutada al amparo de la llamada "doctrina de la seguridad nacional" y de la participación de Uruguay en la Operación Cóndor, a la que se refirió como una coordinación internacional con países de la región "*para desplegar la persecución por razones ideológicas, detener, trasladar clandestinamente o decidir el asesinato o la desaparición de los detenidos*".

En este mismo sentido, también fue recuperado el predio -afectado actualmente para el funcionamiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo- en el que María Claudia y Macarena estuvieron detenidas, descubriéndose una placa en memoria *"... de todas las personas víctimas del terrorismo de Estado que estuvieron privadas de su libertad en este lugar, sede del Servicio de Información y Defensa, y centro clandestino de detención, y en cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 24 de febrero de 2011 en el caso Gelman vs Uruguay. En este lugar estuvieron detenidas María Claudia García Iruretagoyena (6/1/57) y Macarena Gelman. María Claudia, ciudadana argentina, que se encontraba embarazada, había sido secuestrada junto a su esposo Marcelo Gelman en Buenos Aires el 24/8/76. Trasladada a Uruguay en el marco del Plan Cóndor, permaneció detenida desaparecida y dio a luz a Macarena en Montevideo presuntamente el 1º noviembre del 76. Separada de su madre, Macarena fue sustraída y privada de su identidad, permaneciendo desaparecida hasta conocer su historia 24 años después como consecuencia de la búsqueda incansable realizada por su familia con la colaboración de organizaciones y personas de la sociedad civil.*

En términos de la garantía de justicia, al Decreto Supremo CM N° 323 -dictado en junio de 2011 y que revocó los actos administrativos que al amparo de la vigencia de la Ley de Caducidad impidieron u obstaculizaron las investigaciones y eventuales sanciones de los responsables de graves violaciones de derechos humanos-, se sumó la sanción y promulgación de la Ley N° 18.831 que restablece la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1 de marzo de 1985 y que habían estado cubiertos por la Ley de Caducidad.

Este nuevo texto legal también establece que no podrá computarse ningún plazo procesal, ni de prescripción o caducidad entre el 22 de diciembre de 1986 y su entrada en vigencia, y declara que -en sintonía con los tratados internacionales de los que Uruguay es parte- tales delitos son crímenes de lesa humanidad.

Si bien en líneas generales estos cambios normativos son valorados positivamente, aún no es posible mensurar el efecto real que estas decisiones tienen en relación con el efectivo avance de las investigaciones que puedan estar afectadas por alguna de las eximentes de responsabilidad y, por tanto, no podría concluirse que su sola vigencia se traduce en el cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte en el caso Gelman. De hecho, la Ley N° 18.831 ha sido cuestionada por vía de una acción de inconstitucionalidad que se encuentra pendiente de resolución por la Suprema Corte de Justicia.

En conclusión, el Estado tiene todavía mucho que hacer para saldar el estándar que sus obligaciones internacionales le imponen y considerar plenamente cumplida la Sentencia de la Corte Interamericana. La gravedad de los hechos cuya investigación está pendiente y el derecho de las víctimas, sus familias y la sociedad toda de conocer la verdad y alcanzar justicia, requieren de respuestas claras y urgentes.

Marcha del silencio

Como cada 20 de mayo desde 1996, este año se realizó la 17ª "Marcha del Silencio" convocada por Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos y las organizaciones sociales de derechos humanos.
Bajo la consigna "**Los vamos a encontrar. Por un futuro sin impunidad, verdad y justicia**", la marcha se inició en el histórico punto de encuentro, el Monumento a los desaparecidos en el cruce de las calles Rivera y Jackson y transitó por la Avda. 18 de julio hasta la Plaza Cagancha.
La mayor manifestación noviolenta y periódica de la historia uruguaya, este año se replicó en los departamentos de Salto, Maldonado, Paysandú y San José.
En esta edición de la marcha, por primera vez se exhibieron las fotos de las personas detenidas desaparecidas en la pantalla gigante del IMPO sobre 18 de julio frente a la Intendencia Municipal, mientras que ante cada imagen el coro ritual respondía: ¡Presente!
La marcha del silencio se celebra simbólicamente el día 20 de mayo, fecha en que fueron secuestrados en Buenos Aires y asesinados los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz y los militantes tupamaros Rosario Barredo y William Whitelaw.

Memoriando a Mirta



Me resisto a titular estas palabras con el tradicional "In Memoriam" y aunque sé que le rechinaría el neologismo, prefiero "memoriar" a Mirta a través del recuerdo, tan pertinaz como lo era ella.

El rescate de la memoria fue su motivación primordial, militando en su gremio y en la Universidad, siendo rigurosa en la elaboración teórica reflejada en sus libros (publicados y el último inédito) en el MuMe, y en especial su sesgo artístico a través de sus cuentos cortos, relatos donde como alambique estético logró plasmar profundos sentimientos y vivencias humanas.

Una mujer con gran vitalidad que ponía en práctica el "pienso" aunque a veces el "siento" se le aparecía sin aviso.

No es menor recordar que teniendo su tercer libro pronto, al querer dar *Enter*, ¡borró el texto! (¡Lo mismo acaba de ocurrirme hace minutos!) Hacer y rehacer lo que duele es difícil, ella lo tenía muy claro. Como luchadora no daba tregua y no **se** daba tregua.

Le causaba gracia cuando la llamaba escritora, y muchas veces a través de su agudo humor generaba reflexiones que apuntaban a una visión dialéctica y crítica de la realidad.

Mujer que amaba tomar sol, caminar por la rambla, no usaba delantal, le quedaba bien el rojo y se conmovía al escuchar Madame Butterfly.

Me acompañó en un momento muy doloroso y además de su apoyo me entregó un preciado regalo, una tarjeta escrita a mano, con una frase gestada en el Penal de Punta de Rieles:

"Quien CREA en el Infierno, lo DERRIBA"

Siempre voy a quedar corta intentando describir a una amiga tan valiosa y querida.

A modo de saludo por haber compartido momentos entrañables en su tránsito por la vida, no voy a cantar un *Réquiem* por Mirta, prefiero tararear a Serrat con palabras de Miguel Hernández:

"Para la Libertad sangro, lucho, pervivo...porque soy como el árbol talado que retoño, aun tengo la vida..."

Susana Ferrer

Recordando a Yano



El domingo 2 de setiembre de 2012 murió Universindo Rodríguez, nuestro entrañable Yano.

En noviembre de 1978, en el marco de la coordinación represiva del *Plan Cóndor*, fue secuestrado en Brasil por militares uruguayos que lo regresan clandestinamente a nuestro país, donde es víctima de constantes torturas y permanece preso durante cinco años.

Después de liberado se vuelca al estudio de la Historia, egresando de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Trabajó hasta su muerte en el Departamento de Investigaciones de la Biblioteca Nacional.

Investigador e historiador del movimiento obrero del Uruguay, colaboró en numerosos proyectos de recuperación de la memoria sindical y política entre 1960 y 1970. Coordinó el proyecto de desclasificación y recuperación de más de 7.500 documentos procedentes de requisas realizadas a militantes y grupos políticos antes de la dictadura, e integró el proyecto de investigación "Hacia la recuperación de la memoria oral y los archivos históricos del movimiento sindical en Uruguay".

Junto a José Pedro Charlo trabajó en los documentales *Memorias de Luchas: de Trabajo y de Trabajadores* (2006); *Héctor el tejedor* (2000); *A las 5 en punto* (2004); *Textiles y papeleros de Juan Lacaze* (2006) y *Mujeres: trabajadoras y sindicalistas* (2006).

La historia de Yano estuvo signada por la dignidad y la integridad. Lo recordaremos siempre con su sonrisa clara, su gesto bondadoso y su infinita calidez.



© Agustín Fernández

Julio Castro y la defensa de los derechos humanos

Víctor Brindisi – Julio Arredondo Larrosa*

Quienes asesinaron al Maestro Julio Castro además de quitarle la vida quisieron robarle la muerte, pero no pudieron porque la tierra guardó el secreto hasta que la verdad, que inexorablemente llega cuando el pueblo se lo propone, afloró de sus entrañas. Julio, que en vida predicó y practicó la defensa de los derechos humanos, nuevamente nos dio una lección e hizo una contribución que conmovió a nuestra sociedad. Como antaño hizo reflexionar a numerosos compatriotas que, equivocadamente, pensaban que había que "dar vuelta la página"; su aparición, la aparición de sus restos, con las muestras de la crueldad y salvajismo de la ejecución, reavivó el clamor por verdad y justicia.

Miles de uruguayos constataron una vez más que la desaparición forzada, la tortura, la persecución y el asesinato se aplicaron indiscriminadamente a todo aquel que pensara distinto o molestara a la dictadura. La muerte de Castro no fue un exceso ni fue un error, fue un operativo de seguimiento, violación de correspondencia, detenciones e interrogatorios con simulación de ejecución llevado adelante por el Departamento III del Servicio de Información de Defensa bajo el mando directo de José Gavazzo. Muchos

* Presidente y Secretario del Movimiento de Educadores por la Paz.

de los responsables y participantes de su secuestro, tortura, asesinato y enterramiento clandestino siguen sin ser imputados e incluso andan sueltos caminando entre nosotros, como estuvo hasta hace muy poco uno de sus secuestradores, Juan Ricardo Zabala Quinteros -preso ahora- que casi hasta el año 2000 ocupó cargos de importancia en la Policía uruguaya.

El Movimiento de Educadores por la Paz, denunciante junto a la familia en el juicio penal que se lleva adelante por el asesinato de Julio Castro, seguirá trabajando para que se haga justicia y para seguir recuperándolo a través de la difusión de su experiencia vital y el rescate, análisis e interpretación de su obra.

Toda la vida de Julio Castro es un ejemplo de coherencia entre el discurso y los hechos; recorrió el país y América para develar las que él llamaba "verdades amargas", que constituyen un alegato en defensa de los derechos de "los de abajo". Con sabiduría premonitoria de lo que le tocará vivir, describe y condena las torturas que se aplican en países de América Latina, por ejemplo en Guatemala:

"Las torturas nuestras son realmente angelicales comparadas con las que practican los gobernantes centroamericanos, aunque, claro está -quisiera poner el mayor énfasis posible en esta afirmación-, no menos condenables. ...Uno de los tormentos más corrientes era atarle al torturado la muñeca a los tobillos por el lado de atrás y colgarlo, luego de la atadura por unas cuantas horas. Así arqueados, los presos, y sosteniendo el peso del cuerpo con una ligadura que les unía los tobillos a las muñecas, se les dislocaban los hombros y sus brazos quedaban inútiles para siempre."

En la misma conferencia pronunciada en la Asociación de Bancarios en 1948, resalta el valor de la paz y el respeto a la dignidad humana que son sustento de los derechos humanos, al hacer referencia a la revolución que llevó al poder a Juan José Arévalo:

" Arévalo le ha enseñado -él es maestro- al pueblo guatemalteco lo que es vivir en paz, lo que es vivir lejos del terror y lo que es hacer que cada hombre sienta que en él hay un principio sagrado de dignidad humana que debe ser respetado. ... Por eso es que, refiriéndome a lo que acaba de ocurrir aquí, vuelvo a repetir: todo lo que sea lesión a la dignidad humana, sea contra comunistas o sea contra fascistas; sea contra quien quiera que sea, debe ser condenado, radicalmente condenado por los hombres que tenemos, por lo menos, la pretensión de que somos libres."

En los años en que todavía se hablaba con admiración de la llegada de los españoles, Castro hace docencia al expresar la voz de los vencidos:

"No sé que impresiona más, si la grandeza de una civilización milenaria, reducida a monumentos de piedra, o los testimonios de la barbarie de la Conquista, que no respetó ni gentes, ni templos, ni piedras; o la situación de inferioridad en que se encuentran hoy los descendientes de aquéllos que construyeron un imperio perfectamente organizado."

Analiza el tema de la tenencia de la tierra y de las relaciones comerciales denunciando las injustas condiciones de vida a que son sometidos los indios:

"El pongueaje existe y alcanza a millones de personas porque no sólo es de Bolivia sino que se extiende a casi todos los países del norte. El pongueaje es un régimen de trabajo y un régimen de vida. El 'pongo' es el indio sujeto a ese régimen. A la mujer, en el mismo caso se le llama la 'mitani'. Una finca -equivalente a nuestras estancias- pertenece a un patrón, que es el dueño de la tierra. Ésta se divide en parcelas de poca extensión, que son cultivadas por los indios mediante métodos muy rudimentarios. El patrón da al indio una parcela en usufructo y de ella tiene que vivir el indio y su familia. A cambio, todos los componentes de ésta deben trabajar cuatro o cinco días por semana, según los casos, en la tierra del patrón. La parcela del pongo generalmente oscila entre una hectárea y una hectárea y media. Los indios la trabajan en los días no destinados a la hacienda, administrándola libremente. Consumen los productos que en ella cosechan –maíz, cebada, quinua, papas- y cuando tienen excedentes o crían algún animal que puedan vender en el mercado, la venta se hace en beneficio del indio, pero generalmente con el patrón como intermediario."

Denuncia la violación de derechos elementales de las personas y la explotación del hombre por el hombre con sencillez y contundencia. En la conferencia que venimos comentando[1], pronunciada un par de meses antes de la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos por las Naciones Unidas, aparecen con claridad las ideas y juicios de Julio Castro sobre la situación de los indios, negros y mestizos americanos, sometidos a la semiesclavitud y a condiciones indignas de vida:

"Los indios son considerados de hecho como parte integrante de la finca. Hasta figuran en los inventarios como si estuviesen sometidos al régimen de servidumbre medieval. Cuando el indio, sujeto a pongueaje ha mejorado su parcela quitando las piedras y desbrozando las malezas, es frecuente que el gamonal, se la quite para asignarle otra, de tierra bruta que tendrán también que limpiar y mejorar. Así, el patrón beneficia sus campos a la vez que hace más duro el régimen de explotación."

Particular atención prestó Julio Castro a la defensa del derecho a la educación; numerosos artículos y libros dan cuenta de su preocupación por la educación del pueblo y particularmente del campesino. Ve a la educación como un factor importante para generar cambios en la sociedad aunque es consciente de sus limitaciones y de la necesidad del trabajo político para transformar *"el triste drama de las realidades"*:

"El trabajo, la producción, la vida económica de Bolivia, descansan sobre las espaldas encorvadas del indio. Y sin embargo el blanco no deja de considerarlo como una plaga de la que se avergüenza y que considera como una fatalidad para el país. Como se ve, el panorama es desolador. El indio, elemento humano fundamental de la población boliviana, ha llegado a tal grado de sometimiento y subvaloración que ya ni a sí mismo se considera como un hombre. Salvo los aymaras de las comunidades, que son celosos de sus derechos, los demás

[1] Dictada en la Asociación de Bancarios, en octubre de 1948.

no tienen ya rebeldías. (…) Sin embargo, algunas cosas hacen pensar que si un día ese país se orientase hacia una política de recuperación de la sociedad indígena, podrían lograrse algunas conquistas positivas. Por ejemplo; los indios quieren escuelas. Escuelas que llegan tarde, mal o nunca. En algunas comunidades que visité, sabiendo que éramos gente vinculada a la enseñanza, casi invariablemente nos pedían escuelas para sus hijos. Y es alentador que el indio vea en la escuela esperanzas para su redención."

Julio Castro fue secuestrado, torturado y asesinado por ser un hombre solidario, un promotor de la dignidad humana y un luchador por la justicia. Sus palabras, que al lector desprevenido pueden parecer pesimistas, cumplen con el rol fundamental de exponer la realidad, hacerla explícita y consciente, primer paso para transformarla. Por eso culmina aquella conferencia haciendo un llamado a unirse y luchar:

"…Y quedan, para las gentes que más o menos queremos pensar con nuestras propias cabezas, dos soluciones posibles: o vivir bajo el mundo de lo inconmensurable y absurdo de las palabras, o vivir luchando para superarlo, el triste drama de las realidades".

Para Julio Castro, *el triste y personal drama de su realidad* dio un paso definitivo en mayo de 2012: el día 11 los restos -que habían sido encontrados en el Batallón Nº 14 e identificados como pertenecientes a Julio Castro por el Gobierno uruguayo el 1º de diciembre de 2011-, fueron velados en el local del Museo Pedagógico de Montevideo; al día siguiente fueron sepultados en el Cementerio del Buceo. A lo largo del año tuvieron lugar, en varios departamentos, un número importante de homenajes en su memoria, tanto por parte de entidades oficiales como de la sociedad civil, entre ellos el que organizaron la Asociación de la Prensa del Uruguay y el Movimiento de Educadores por la Paz, el 3 de agosto de 2012, con motivo de cumplirse el 35º aniversario de su secuestro y asesinato.

Las nuevas causas presentadas ante la Justicia

Desde octubre de 2011, en un contexto político y jurídico agitado y no exento de contradicciones, fueron presentadas un conjunto de denuncias por violaciones a los derechos humanos ante la Justicia.

Semanas antes, la Suprema Corte de Justicia había anunciado que esos delitos prescribirían el 1º de noviembre de ese año, contrariando así el sentido de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señaló que la Ley de Caducidad "*carece de efectos jurídicos respectos de graves violaciones de derechos humanos"* y, que en su parte resolutiva demandó que el Estado debe garantizar que esa ley *"no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos y para la identificación y, si procede, la sanción de los responsables de los mismos".*

Por otra parte, la ley interpretativa aprobada a finales de octubre de 2011 para cumplir con la sentencia de la CIDH, reinstaló la pretensión punitiva del Estado y declaró que los delitos cometidos durante la dictadura son delitos *"contra la humanidad"* y por lo tanto tienen carácter de imprescriptibles. Sin embargo, la Ley fue recurrida por los militares enjuiciados y en estos momentos, un recurso de inconstitucionalidad sobre la misma se encuentra a estudio de la Suprema Corte.

Estas y otras maniobras dilatorias tienden a dificultar la investigación judicial sobre las causas presentadas, a pesar de que las mismas tienen una cantidad sustantiva de pruebas documentales y los testimonios de centenares de personas sometidas a las más inhumanas y aberrantes prácticas utilizadas por integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía durante el terrorismo de Estado. Desde distintos actores del ámbito jurídico y desde las organizaciones de afectados, se reclama la creación de un juzgado y fiscalías especializadas en causas de violaciones a los Derechos Humanos, para agilitar el tratamiento de las mismas.

Las causas que hoy se tramitan en diferentes juzgados, tanto por su relevancia en relación a los gravísimos hechos que se denuncian, como por la cantidad de denunciantes – y denunciados- que agrupan, ocupan un lugar destacado en la lucha contra la impunidad y por la obtención de justicia. Son causas que importan y mucho, porque en ellas se da la posibilidad de dotar realmente de sentido y contenido al pregonado *"nunca más".*

La denuncia colectiva realizada por 28 mujeres ex presas políticas, víctimas de violencia sexual, además de la valentía que implica, tiene un enorme valor como testimonio del horror vivido. A ella se sumaron las denuncias por tortura que ya han presentado un importante número de afectados: los detenidos en la unidad aérea de Boisso Lanza, los que estuvieron presos en Artillería Nº 1 (La Paloma, Cerro), el grupo de jóvenes de la UJC torturados en la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), las estudiantes abusadas en Treinta y Tres, los sobrevivientes de la *Operación Morgan* contra el Partido Comunista y quienes estuvieron detenidos en La Tablada a principios de los años ochenta.

En esas denuncias se demuestra que tanto la agresión sexual en todas sus formas, como la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes contra las y los detenidos y las detenidas, no fueron "excesos" sino prácticas sistemáticas utilizadas por los represores para destruir a quienes estuvieron sometidos a la arbitrariedad, para doblegar su resistencia, para marcar el cuerpo y el sentimiento de quienes estaban prisioneros/as.

Las causas avanzan a veces penosamente ante Juzgados desbordados de trabajo y sometidos, como lo muestra el caso de la Jueza M..Motta, a presiones de todo tipo.

Esperamos que esta vez la Justicia escriba la página de dignidad que reclama nuestro pueblo en aras de la Verdad y de la Memoria. Y que el Estado cumpla finalmente con sus obligaciones y su deber moral de brindar apoyo psicológico y jurídico a quienes están presentando estas causas.

Estado de negligencia: "Yo me hago cargo"

Manuela Abrahan*

Pocos días antes de aquel temido 1° de noviembre de 2011, un grupo de "ciudadanas y ciudadanos" -como ellos/as mismos/as se definieron- convocan a todo ídem a realizar denuncias en comisarías sobre crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura que *"no hayan sido previamente denunciados, y que no integren la lista de denuncias que distintas personas y colectivos realizarán antes del primero de noviembre*"[1] .

La preocupación inicial fue -ante la inminente prescripción- la relación entre la magnitud de los crímenes cometidos y las denuncias presentadas: ¿cómo lograr que quienes no hubieran denunciado se animaran a hacerlo antes de la fecha de prescripción?, ¿era necesario que denunciara la víctima, o cualquier ciudadano tenía derecho a hacerlo? Diversas consultas derivan en La Ley No.18.315 de Procedimiento Policial -vigente desde el año 2006- la cual establece en su artículo 94 que cualquier persona que tenga conocimiento o presuma la ocurrencia de un delito puede realizar la denuncia en cualquier seccional policial incluso *"si es menor de dieciocho años de edad o no es la persona damnificada"*.

A partir de allí se conformó un grupo de aproximadamente diez personas –todas ellas jóvenes militantes por los derechos humanos desde diferentes espacios- que se propusieron *"romper la cultura de la impunidad"*[2] convocando a una jornada de denuncias masivas en diferentes seccionales policiales. Los objetivos definidos por ellas fueron: "Visibilizar el nivel masivo de delitos cometidos por el Terrorismo de Estado en nuestro país"; "promover que las víctimas de estos delitos, o sus familiares y compañeros, en el caso de que a estas personas no le sea posible, denuncien los crímenes padecidos antes del 1º de noviembre"; "exponer las profundas contradicciones que tienen el Ministerio del Interior y el Poder Judicial generando un acontecimiento político importante con las denuncias, al que deban dar respuesta"; "que se continúen sucediendo denuncias en los días posteriores, en todo el país"[3] .

Considerando un amparo legal la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman vs Uruguay, y la Declaración de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia (SCJ) para el caso Nibia Sabalsagaray, así como la citada Ley No. 18.315, y apoyados por el Dr. Federico Álvarez Petraglia (auspiciante de

* Docente y Politóloga.

[1] Extracto de la convocatoria. Fuente: denunciaportodos/blogspot.com

[2] Idem

[3] Idem

todas las denuncias presentadas), el grupo comenzó a confeccionar las denuncias por escrito. Dichas denuncias constaban de una parte expositiva que recopilaba antecedentes y hechos de público conocimient[4], para terminar recayendo en el caso concreto que cada ciudadano denunciaba.

Días antes de la jornada, en la Facultad de Ciencias Sociales, se realizó un taller facilitado por el grupo de denuncias y el Dr. Álvarez Petraglia, destinado a que los y las eventuales denunciantes pudieran informarse y evacuar sus dudas.

El 15 de octubre la operativa fue la siguiente: a partir de las 10 de la mañana el punto de encuentro fue la sede de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU); allí la Coordinación de la jornada montó una operativa donde se iban distribuyendo los escritos de las denuncias entre aquellos que se iban acercando, así como en otro sector aquellas víctimas directas que querían confeccionar su propia denuncia podían hacerlo asistidas por el Dr. Alvarez Petraglia y una referente. De esta manera se organizaron las varias salidas grupales que se realizaron de a 5 personas (siempre acompañadas por un referente) hacia diferentes seccionales policiales. Entre las denuncias estaban aquellas en las que, como ciudadanas y ciudadanos, se denuncia un hecho de público conocimiento; y aquellas en las que las víctimas directas o sus familiares se acercaron a confeccionar el escrito de su denuncia en esa jornada.

Al respecto cabe destacar lo inédito de la acción que se estaba realizando. En todas las Seccionales en las que se radicaron denuncias (1ª, 2ª, 3ª , 4ª, 5ª, 6ª, 10ª , 11ª , 12ª , 13ª , 19ª y 24ª) la reacción uniforme de los funcionarios fue el desconcierto: "¿cómo que 5 personas vienen a denunciar hechos ocurridos hace treinta años?". Si bien en la mayoría de las seccionales hubo que esperar a que los efectivos se asesoraran acerca de que "debían" hacer, en todas ellas (a excepción de Ciudad del Plata en el departamento de San José, donde el Juez de turno ordenó no dar lugar a las mismas) las denuncias fueron recibidas. Además de Ciudad del Plata, se sumaron Las Piedras, Solymar y Salinas. En total fueron 131 denuncias. El 27 de octubre se suma Maldonado, organizado por la Coordinadora por Verdad y Justicia del departamento, donde se presentaron 20 denuncias.

La repercusión de esta primera jornada motivó que mucha gente se acercara los días posteriores, manifestando la necesidad de realizar su denuncia; la mayoría de estas personas fueron víctimas directas o familiares, por lo cual se organizó otra jornada con similares características (dándoles un marco grupal contenedor y además la posibilidad de contar con el asesoramiento legal), para el 29 de octubre. Sumadas a las anteriores, se alcanzó un número de 143 denuncias.

[4]La fuente de la casi totalidad de los casos denunciados fueron los libros sobre Terrorismo de Estado fruto de la investigación coordinada por Álvaro Rico, de la Udelar, en convenio con Presidencia de la República.

Culminada esta primera etapa, el grupo se abocó al seguimiento de las denuncias presentadas, constatando que a un mes y medio de presentadas las mismas seguían sin tener debida instrucción. Ante la omisión de la Dra. Gabriela Merialdo y el Dr. Ruben Saravia (Jueces de turno el 15 de octubre), se concurrió a las Seccionales a consultar el estado de las denuncias: la respuesta fue que se encontraban todas en el Departamento de Operaciones Especiales (DOE) dependiente del Ministerio del Interior. El viernes 9 de diciembre el grupo coordinador se reúne con el entonces Presidente de la SCJ, Dr. Leslie Van Rompaey, quien manifiesta no tener ningún pedido de instrucción sobre el tema, ni ninguna entrada de parte del DOE. Pocos días después, se comenzó a citar a los denunciantes para que ratifiquen su denuncia en dicho departamento.

En esas primeras ratificaciones hubo pocas dificultades pero no menores: llamadas telefónicas en horas de la noche increpando a los denunciantes con preguntas acerca del parentesco con la víctima o el motivo de la denuncia, denuncias con carácter reservado que impedían que los mismos denunciantes tuvieran acceso a saber en qué Juzgado se encontraban las mismas, y otras suspicacias y comentarios cuando los denunciantes se presentaban a las citaciones.

A la fecha, muchos denunciantes no han sido citados; otros muchos fueron citados por segunda vez en alguna localidad del interior (por tratarse de casos que se sucedieron en el interior del país), para repetir por tercera vez la misma denuncia -si sumamos la jornada del 15 de octubre, a la ratificación en el DOE y esta última-, y expresar que no había más datos para agregar que los que ya se habían aportado, y que por otra parte, la investigación es deber del Estado.

La pretensión de este grupo fue visibilizar la impunidad ante la inminente prescripción. Se trató de una experiencia innovadora en el marco de las formas que ha adoptado la lucha contra la impunidad en nuestro país. Esta acción buscó promover que el ciudadano y la ciudadana se empoderen de su derecho a denunciar y a exigir que el Estado cumpla sus deberes.

Ocupa Sociales

En el marco de las marchas y contramarchas del Parlamento Nacional con respecto a la Ley de Caducidad, la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) se declaró en conflicto el jueves 13 de octubre de 2011 y elaboró un plan de movilización.

A la interna de la FEUU, el Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales (CECSo) venía trabajando desde el mes de setiembre en sucesivas -y extraordinariamente multitudinarias asambleas- un plan de trabajo que apuntaba al 1º de noviembre, fecha en que prescribirían los crímenes del último período autoritario.

El día 20 de octubre de 2011, en asamblea donde participaron alrededor de 300 compañeros, el CECSo decide ocupar la Facultad de Ciencias Sociales a partir del martes 25 y hasta el día 31 de octubre, en repudio a la prescripción de los crímenes de la dictadura. Se entendió que el Centro de Estudiantes tenía acumulada una experiencia y diversas formas de lucha contra la impunidad, desde la recolección de firmas para el plebiscito de 2009, generando y/o apoyando siempre en coordinación con todas las organizaciones sociales.

Asimismo se consideró fundamental generar un acontecimiento, levantar una voz potente, ya que ante lo grave de la coyuntura, había que tomar una medida que estuviera a la altura de las circunstancias. *"...Somos una pequeña pieza de un movimiento, y no tenemos certeza sobre la influencia que podamos ejercer ante el sistema político. Tal vez el hecho en sí, por lo antedicho, no tenga mucho valor. Adquiere un valor importantísimo cuando se lo ubica en un proceso de búsqueda de Verdad y construcción de Memoria del que es inseparable. Adquiere un valor cuando se lo suma con otras actividades que la sociedad civil organizada lleva adelante, cuando se lo junta con otros hechos que la Universidad ha protagonizado, apoyado o acompañado. Esto lo convierte en un acontecimiento de valor simbólico importantísimo"*[1] .

Aquel 25 de octubre a las 7 de la mañana, 200 personas se agrupaban en la puerta de la Facultad para comenzar la medida, y a las 18 hs. de ese mismo día el proyecto de Ley que presentara el PIT-CNT en conjunto con otras organizaciones sociales ingresaba a la Cámara de Senadores. El CECSo se declara a favor del mismo y convoca a llenar las

[1]Informe presentado por la Comisión de DDHH del CECSo a la Asamblea realizada el 29 de setiembre de 2011.

barras. Tras otro debate de tristísimo nivel, este proyecto sí fue aprobado. Bastaba un detalle no menor: ¿veto o promulgación?

Durante la ocupación, la Facultad estuvo llena de actividades y sobre todo abierta: se coordinó con los pocos docentes que apoyaron la medida, diversos talleres y supervisiones de cada una de las licenciaturas; talleres y mesas de discusión sobre DDHH con la participación del Rector Rodrigo Arocena, la Decana Susana Mallo, algunos docentes y muchos compañeros de las diferentes organizaciones de DDHH; un ciclo nocturno de cine sobre DDHH; mejoras y limpieza en el edificio de la Facultad para devolverla mejor de lo que fuera tomada; homenaje y entrega de un reconocimiento a Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, HIJOS, y Niños nacidos en cautiverio en un emotivo acto realizado en el hall de la facultad el día 26 de octubre.

El día 27, ante el anuncio de la promulgación de la Ley que se votara el 25 de octubre, el CECSo comunica la desocupación de la casa de estudios para el día siguiente a las 15 horas, considerando que se da un paso importante en la lucha contra la impunidad pero que hay que seguir trabajando para que el Estado efectivamente esclarezca los crímenes, dotando de recursos al Poder Judicial para que pueda hacer efectiva la justicia y la verdad.

Es importante mencionar los apoyos y adhesiones recibidas: a aquellos docentes que, ante la dura actitud asumida por ADUR, de todas formas se las arreglaron para hacer llegar sus apoyos; a los compañeros de las organizaciones de DDHH; a las diferentes gremiales nacionales y de la vecina orilla que hicieron llegar su solidaridad. También es importante mencionar que fue un acontecimiento a la interna del Centro de Estudiantes, que se demostró a sí mismo que podía asumir y llevar adelante una medida de esta magnitud con madurez y creatividad. Todos aquellos que en algún momento formamos parte de ese colectivo debemos sentirnos realmente orgullosos.

Hallazgos, desenterramientos e identificaciones

Ana Magdalena Aguerre*

"Nada verdadero se hace sin pasión, sin que estemos profundamente implicados, vulnerables al grito doliente de las víctimas."

Perico Pérez Aguirre

A lo largo de los muchos años de dictaduras vividos en los países del Conosur se produjeron por parte de los represores, miles de detenciones. Cientos de víctimas fueron trasladadas de un país a otro dentro de la región, producto del accionar conjunto y sistemático del *Plan Cóndor*. Tortura, asesinato, violación, desaparición forzada, robo de bebés, fueron prácticas habituales y permanentes que se desarrollaron en forma coordinada y que caracterizaron estas dictaduras.

La desaparición forzada es una de las manifestaciones más crueles del terrorismo de Estado, no solo por el padecimiento de la víctima, sino por el impacto devastador, profundo y constante que afecta a su familia, sus amigas y amigos y que se expande en la comunidad en que vivía, en la sociedad toda y cuyas secuelas persisten, indeleblemente, en las siguientes generaciones.

La persona no está ni viva, ni muerta; es considerada un "no ser", no se le reconoce su carácter de humano. Esa condición de los desaparecidos les suprime los lazos que tenían con la sociedad, quitándoles su identidad, su temporalidad. Es uno de los casos más extremos de "alteridad", porque son el propio Estado y la sociedad quienes le quitan toda cualidad humana.

Los hallazgos, desenterramientos, la recuperación de identidad y los acontecimientos que conduzcan al esclarecimiento de los hechos ocurridos en nuestro pasado reciente, constituyen mojones esenciales y progresivos para desmantelar los espacios de impunidad.

Ricardo Blanco Valiente
(Uruguayo desaparecido y encontrado en Uruguay)

Casi cuatro meses después, aún conmovidos ante la confirmación que los restos hallados en el Batallón de Paracaidistas Nº 14 en Toledo, en el mes de octubre del pasado año, pertenecían al Maestro Julio Castro, la impecable y rigurosa tarea del

* Miembro de SERPAJ Uruguay. Integrante del Área de Memoria y Lucha contra la Impunidad.

Grupo de Investigación en Antropología Forense (GIAF / Facultad de Humanidades de la Udelar), permitió localizar, a menos de 50 metros de la fosa donde habían estado trabajando, nuevas piezas óseas.

El 16 de marzo del corriente, ante este nuevo hallazgo, José López Mazz, jefe del equipo de antropólogos, afirmaba que *"esto demuestra la importancia de la zona",* fortaleciendo la tesis de que no serían los únicos restos que el predio esconde. El batallón y sus fondos, conocidos como "los campos de Vidiella", posiblemente sean el cementerio clandestino del cual hablaban los represores ("Arlington").

El pasado 15 de abril, Presidencia de la República por medio de la Comisión de Seguimiento de la Comisión para la Paz confirmaba que los restos hallados en "la trinchera 199" del Batallón 14, pertenecían a **Ricardo Alfonso Blanco Valiente**.

Ricardo nació en la cuidad de Mercedes (Soriano) el 27 de diciembre de 1938. Estaba casado con Nancy Lorido y eran los padres de dos niñas: Cristina y Ana Cecilia, quienes al momento de su desaparición tenían quince y dos años respectivamente.

Ingresó a la UTE en 1961, convirtiéndose en un activo militante político y gremial. Siendo muy joven llegó a ser edil de la lista 15 en la Junta Departamental de Soriano. En la denominada "huelga grande" de 1963, comenzó a participar activamente en la vida de AUTE Soriano, cuando varios de sus dirigentes locales estaban presos en Cárcel Central de Mercedes. Llegó a ser Secretario de la Filial Soriano de AUTE e integrante del Congreso Nacional de Delegados.

Implantadas las Medidas Prontas de Seguridad la situación de los sindicalistas se volvía cada vez más tensa: en 1973, previo al golpe de Estado, estuvo detenido durante 15 meses, primero en el Batallón 5 de Infantería en Mercedes y luego en San José, siendo torturado en múltiples ocasiones.

Radicado en Montevideo, instala un almacén y se vincula al Partido Comunista Revolucionario. En la mañana del 15 de enero de 1978 lo van a buscar tres personas *de particular* quienes se identifican como "de las Fuerzas Conjuntas". Esa sería la última vez que lo verían sus familiares y algunos clientes que allí se encontraban. Lo llevan junto a su amigo a la "Casona de Millán" primero, y a "La Tablada" después, donde son brutalmente torturados. Testimonios de sus compañeros de militancia del PCR, información obtenida por una larga búsqueda de datos (corroborada posteriormente por archivos desclasificados) y la confirmación dada por la Comisión de Seguimiento de la Comipaz, indican que fue muerto el 26 de febrero del mismo año en "La Tablada".

El centro de detención y tortura conocido como "Infierno Grande" era utilizado por la OCOA (Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas) donde funcionaba el "300 Carlos". Es signado como el lugar donde se ejecutara o diera muerte mediante terribles torturas a decenas de personas detenidas en Uruguay y a tantos otros compatriotas secuestrados en Argentina y traídos a nuestro país, en el denominado

"tercer traslado", dentro de las operaciones coordinadas por represores y torturadores de ambos países en el marco del Plan Cóndor.

El viernes 8 de junio de este año, desde el Sindicato de AUTE en Montevideo, partió el cortejo que trasladó sus restos a su Mercedes natal. Acompañado por su familia, amigos, compañeros, sindicalistas, integrantes de organizaciones de derechos humanos y jerarcas del Estado, es llevado a la sede del PIT - CNT donde se congregaron cientos de personas para despedirlo.

Esa forma de matar…

Tanto el cuerpo de Ricardo Blanco como el de Julio Castro presentaban "el mismo patrón de enterramiento". Estaban a unos 50 metros de distancia uno de otro. La excavación presenta un lecho de roca, cubierto con cal viva, donde se arroja el cuerpo y se cubre nuevamente con cal para acelerar el proceso de descomposición del mismo.

Si bien no habría indicios (como categóricamente se determinó en el caso del Maestro Julio Castro) que se tratara de una ejecución, sufrió sí una muerte violenta a juzgar por tres lesiones perimórtem en el fémur izquierdo y derecho, junto a la novena costilla.

Octavio Nadal, integrante del equipo de antropólogos explicó que *"se trata del cuarto hallazgo que presenta estas mismas características en cuanto a la tecnología aplicada, es decir, la aplicación de la cal y las evidencias relacionadas con las ataduras"*. Manifestó que estos elementos junto a otros, *"contribuyen a conformar un escenario de muerte violenta". "Si bien en algunos casos no se puede establecer la causa de la muerte, el escenario siempre conforma una escena de violencia, en todos los casos"*[1] .

Los cuatro hallazgos a los que hiciera mención Nadal, corresponden a Ubagesner Chávez Sosa, Fernando Miranda, Julio Castro y Ricardo Blanco Valiente. Las características de sus enterramientos son comunes, por lo que los técnicos investigadores hablan de un método planificado de "producción de la muerte" por parte de los represores.

Alberto Cecilio Mechoso Méndez
(Uruguayo desaparecido en Argentina, encontrado en Argentina)

El pasado 23 de mayo, la Comisión de Seguimiento de la Comisión para la Paz, por medio de su Coordinadora Ejecutiva, Graciela Jorge, informaba que a partir de las muestras genéticas proporcionadas por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) y mediante exámenes de ADN, se pudo determinar que los restos óseos hallados en Buenos Aires pertenecen a **Alberto Cecilio Mechoso Méndez.**

[1] Las expresiones fueron vertidas en la Conferencia de Prensa realizada por la Comisión de Seguimiento de la Comisión para la Paz en la Presidencia de la República, por parte de los técnicos del Equipo de Antropología Forense.

Alberto fue detenido el 26 de setiembre de 1976, trasladado al centro de torturas "Automotores Orletti" y luego desaparecido. En octubre de ese mismo año sus restos fueron ocultados en tanques de 200 litros cubiertos con cemento, que fueron arrojados al canal San Fernando, en Buenos Aires. Estaba junto a otras seis personas, todos de nacionalidad argentina. En 1989 se pudo determinar que uno de ellos era Marcelo Gelman, padre de Macarena.

Alberto nació el 1º de noviembre de 1936 en Flores; era militante de la Federación Anarquista Uruguaya y luego de la Organización Popular Revolucionaria 33 Orientales, y en Argentina, del Partido por la Victoria del Pueblo. Fue asimismo militante gremial en la Federación de Obreros de la Industria de la Carne y de la Convención Nacional de los Trabajadores.

Estuvo recluido y fue torturado en el cuartel 5º de Artillería, de donde logra fugarse. Parte para Buenos Aires con su familia, integrada por su esposa Beatriz Inés Castellonese y sus dos hijos: Alberto José de 6 años y Beatriz Elizabeth de 8. Vivían en la misma casa junto a la familia de Adalberto Soba, integrada por su esposa María Elena y sus tres hijos: Sandro, Leonardo y Tania.

Primero secuestran a Alberto y a Adalberto. Más tarde, varios militares (uruguayos y argentinos) regresan a la vivienda concretando un allanamiento violento: se apropian de una fuerte suma de dinero mientras destrozan completamente la casa y la imprenta que funcionaba dentro. Allí capturan a Juan Pablo Errandonea y Raúl Tejera, llevándose a Beatriz, a María Elena y a los cinco niños.

Unos (la familia Soba) irían a "Automotores Orletti" y los otros a una casa que se ubicaba a unos 40 minutos de donde estaban. Luego sabrían que era la casa de Mauricio Gatti y Sara Méndez y que un oficial del Ejército uruguayo era quien custodiaba en un cuarto a la familia y también a Alberto (quien sin saberlo inicialmente) estaba en la misma casa.

El 27 de setiembre Beatriz se entera que la trasladarían junto a sus hijos para Uruguay. A la tarde antes de partir les dicen que recibirán una visita: allí ven por última vez a Alberto, quien había sido brutalmente torturado. Él, seguro de que no sobreviviría, se despide sentidamente de su familia y le informa a Beatriz que la persona que lo secuestra y quien llevó adelante el operativo en la casa en que vivían, fue Gavazzo.

Trasladados a Aeroparque para embarcar rumbo a Montevideo en un vuelo comercial de Pluna, José Nino Gavazzo se hace pasar por Alberto (además de sus documentos, llevaba puesto su reloj pulsera), amenazando a los niños de matarlos si lo delataban. Allí se vuelven a encontrar con la familia Soba, quienes viajarían en el mismo vuelo. Los esperan varios hombres de particular, todos armados, quienes los llevan a la cárcel clandestina de Punta Gorda, donde les notifican que permanecerán allí hasta que los procedimientos en Buenos Aires finalicen.

Transcurren 6 días hasta que el 5 de octubre liberan a Beatriz Castellonese y sus niños, trasladándolos a la casa de su familia materna.

Por el "Caso Soba Mechoso" (que se suma a la causa del *2º Vuelo de la Muerte* junto a los casos de otros 26 compañeros) fueron condenados a 25 años de prisión por 28 delitos de homicidio muy especialmente agravado los militares Gilberto Vázquez, José Ricardo Arab, Ernesto Ramas, José Gavazzo, Luis Maurente y Jorge Silveira, y los policías José Sande Lima y Ricardo Medina, condenados a penas entre 20 y 25 años de prisión.

Gavazzo admitió que trasladó de Buenos Aires a Montevideo a la familia Mechoso Castellonese. Adalberto Soba, Juan Pablo Errandonea y Raúl Tejera permanecen desaparecidos.

Luis Guillermo Vega Ceballos
(Chileno desaparecido en Argentina, encontrado en Uruguay)

Durante 1976 y 1979, se registraron varios cuerpos como NN (No Nombrados) en los cementerios de Colonia, Canelones, Maldonado y Rocha. Fueron apareciendo a lo largo de la franja costera y la mayoría de ellos presentaban signos de muerte violenta (torturados, violados y mutilados) antes de haber sido arrojados al mar.

Los comunicados oficiales que se emitieron, referentes a cuerpos encontrados en el departamento de Rocha, hablaban de una tripulación de asiáticos que habrían caído al mar (sus rostros estaban hinchados y los ojos rasgados por el efecto del agua). La realidad era, que tanto los informes elaborados por las autoridades judiciales a cargo de la investigación así como las autopsias realizadas por el médico forense actuante, Dr. Mario Katz, y el médico policial, Dr. Jesús Laborde, contenían datos falsos y omisiones técnicas gravísimas destinadas a ocultar la verdad respecto de los cuerpos aparecidos. Se determinó inmediatamente que fueran inhumados y arrojados a una fosa común.

En 1995 se informa a nuestra institución que uno de esos cuerpos, aparecido en 1976, había sido conservado en el Cementerio de la ciudad de Castillos. Un equipo integrado por miembros de SERPAJ y Familiares de Detenidos Desaparecidos se trasladó al lugar verificando que los restos habían sido custodiados por parte de un funcionario municipal, quien, por 24 años los conservó en una bolsa de nylon con un número identificatorio.

En el mes de agosto del año 2000, SERPAJ solicita formalmente al entonces Intendente de Rocha, Irineu Riet Correa, la autorización de traslado de los restos para someterlos a estudios con el propósito de identificarlos. Por medio de un decreto municipal, se le otorga la autorización en setiembre de ese año.

Los dos estudios primarios (el antropométrico y el de piezas dentales) arrojaban una probabilidad fuerte de que se tratara del pescador y albañil de Punta del

Diablo, Olivar Lauro Sena Rodríguez. En cambio, los estudios de ADN realizados posteriormente, tanto el de la Comisión para la Paz como el que encomendara SERPAJ a un laboratorio en la ciudad de Helsinki (cuyos resultados fueron entregados a la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República), desestimaron tal identidad.

En el año 2011, el Juez Letrado de 2º Turno de Rocha, Dr. Gerardo Fogliacco (sede judicial que lleva esta causa) recibe una solicitud de la Cámara Federal Argentina para realizar un nuevo estudio a las piezas óseas mencionadas, con el propósito de llegar a su identificación. En la tarde del 24 de noviembre de 2011, en la sede de SERPAJ, se efectúa la entrega de los restos con la presencia de integrantes de la Comisión de Seguimiento de la Comipaz e integrantes del Instituto Técnico Forense.

El pasado 6 de setiembre, en conferencia de prensa, el Secretario de la Presidencia, Alberto Brescia y la Coordinadora General de la Comisión de Seguimiento, Graciela Jorge, informaban acerca de la identificación de los restos encontrados en el mes de abril del año 1976 en el Balneario La Esmeralda, en las costas de Rocha.

El Equipo Argentino de Antropología Forense confirmaba (mediante el estudio del archivo forense, del de las huellas digitales, el análisis de ADN y el cotejo con la información genética de integrantes de su familia) que los restos pertenecen a **Luis Guillermo Vega Ceballos.**

Luis Guillermo nació en Santiago de Chile en el año 1947 y estaba casado con Laura Gladis Romero, oriunda de la provincia de Jujuy, quien tenía nueve años menos que él. Ambos eran militantes del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT-ERP). Fueron secuestrados el 9 de abril de 1976 en el barrio de la Boca, en Buenos Aires. Ella estaba embarazada de cuatro meses. Luis Guillermo aparece en las orillas del balneario La Esmeralda, mutilado y con las manos atadas.[2] Los dos hijos mayores de la pareja viven en Argentina.

Horacio Abeledo Sotuyo y Roque Montenegro
(Argentinos desaparecidos en Argentina, encontrados en Uruguay)

Junto a varias de las piezas óseas aparecidas en Rocha, también se trasladaron a Buenos Aires, restos de los ocho cuerpos aparecidos en el Cementerio de Colonia, para que fueran estudiados por el equipo Argentino de Antropología Forense.

Dichas piezas fueron conservadas gracias al celo y la diligencia de muchos funcionarios municipales y autoridades del gobierno departamental. Dos de ellos fueron identificados junto a Vega Ceballos.

[2] El 6 de diciembre, a pocas horas de que este informe entrara en imprenta, la Comisión de Seguimiento de la Comipaz anunciaba que otro de los restos encontrados en las costas de Rocha habían sido identificados. Estos pertenecían a Laura Gladys Romero.

Horacio Abeledo Sotuyo, apenas tenía 22 años y era empleado del Estado. Vivía en la Avenida Belgrano, en el Barrio San Cristóbal. El 21 de julio de 1976, miembros del Ejército lo secuestran en su casa. Es otra de las víctimas arrojadas al mar en uno de los tantos vuelos de la muerte.

Su nombre figura junto a un jacarandá en un monolito donde reza "…*detenido-desparecido del barrio durante la dictadura militar. Presente en nuestra memoria*". A lo largo de varias cuadras, junto a 69 personas más que fueron arrancadas de sus casas durante los primeros años del golpe de Estado, se los recuerda como "Los jóvenes de la Avenida de San Juan".

Roque Orlando Montenegro tenía 20 años cuando fue secuestrado en un operativo realizado en julio de 1975, previo al golpe. Sale rumbo a Buenos Aires con su pareja Hilda Torres, de tan solo 16 años, y su bebita recién nacida (Victoria) ante la violenta represión que se había desatado en la provincia de Salta. Ambos militaban en el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP).

La información que surge de las investigaciones permitió determinar que fueron varios meses los que permanecieron secuestrados y torturados hasta que finalmente son arrojados al Río de la Plata en uno de los tantos vuelos de la muerte. Durante varios días emergieron cuerpos en las costas de Colonia. El que después se identificaría como el de "Toti" Montenegro, apareció el 17 de mayo del 76 y fue enterrado en el cementerio local como NN, junto a otros siete que aparecieron en similares condiciones.

Hilda Victoria Montenegro nació en 1976 y a los 13 días, un operativo militar se la lleva. Su apropiador fue el Coronel Hernán Antonio Tetzalff, el asesino de sus padres y quien junto a su esposa la inscriben como María Sol Tetzlaff Eduartes.

Tras una larga búsqueda por parte de Abuelas de Plaza de Mayo en coordinación con otras organizaciones, y los resultados de los análisis de sangre realizados en el Banco Nacional de Datos Genéticos, se demostró que era hija de Roque e Hilda, que nació el 31 de enero de 1976 y fue inscripta por sus padres el 10 de febrero de ese año, poco antes que toda la familia fuera secuestrada. El 5 de julio del año 2000 la Justicia le restituye su verdadera identidad.

La causa de Victoria es muy significativa: si bien le antecedían varios casos de apropiación, este concretamente, permitió al Tribunal Oral Federal 6 probar el "Plan Sistemático de Robo de Bebés" durante la dictadura, condenando a Jorge Rafael Videla a 50 años de prisión y a Reynaldo Bignone a 15 (entre otras causas). Su mamá aún permanece desaparecida.

Nelson Valentín Cabello Pérez
(Chileno desaparecido en Argentina, encontrado en Uruguay)

El último reconocimiento fue difundido el pasado 15 de noviembre en conferencia de prensa: constituye el cuarto cuerpo identificado de los 14 que se encontraron en nuestras costas.

Graciela Jorge, Coordinadora Ejecutiva de la Comisión de Seguimiento de la Comipaz junto a Eduardo Pirotto, comunicaron que el cuerpo pertenecía a **Nelson Valentín Cabello Pérez**, de nacionalidad chilena.

Había nacido en Santiago de Chile en el año 1953. Perseguido en su país, se traslada junto a su pareja, Nora Beatriz Mardikián Bogozián, y su cuñado, Juan Carlos Mardikián Bogozián a Buenos Aires. Se instalan en el barrio de Lanús. Se vincula al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y comienza a trabajar como obrero textil.

Estaban en su casa cuando se llevan a los tres: Nelson tenía 23 años y su pareja Nora Beatriz esperaba un bebé. Él aparece 20 días después de su desaparición en Argentina, en las costas del departamento de Rocha, en 1976.

Se abre un expediente judicial donde las autoridades a cargo, dejan registradas sus huellas dactilares, antes de enterrarlo como NN. La identificación se logra mediante la colaboración de la Policía Federal Argentina y de la Cámara Argentina. Resulta indiscutido que se trata de una víctima más que formó parte de los *vuelos de la muerte* ejecutados en el marco del Plan Cóndor. Su compañera y su cuñado, permanecen desaparecidos.

Eduardo Pirotto agregó que se trata de la identificación del cuarto cuerpo hallado en costas de nuestro país. De los ocho cuerpos encontrados en Colonia se identificaron dos, mientras que de los cuerpos encontrados en Rocha, el de Cabello Pérez es el segundo identificado.[3]

Dos historias que se cruzan, una nueva certeza
(Uruguayo desaparecido en Argentina, asesinado en Argentina)

Una vez más, dos historias de dolor, tortura y muerte se entrecruzan. Inesperadamente, un ciudadano uruguayo y otro portugués, consolidan las pruebas para comprobar que, antes que "Automotores Orletti" se instaurara como centro de tortura en junio de 1976, hubo otro que anteriormente ofició de tal, donde fueron recluidos, torturados y asesinados (entre otros) varios compatriotas secuestrados en Buenos Aires en manos de militares y policías uruguayos en el marco del *Plan Cóndor*.

La primera historia corresponde a **Luis Michel Ceballos**, un joven liceal que siendo menor de edad, fue detenido en varias oportunidades por su militancia en el Liceo Nº

[3] Al cierre de este informe Laura Gladys Romero se constituye en el tercer cuerpo identificado y la primer mujer que emerge de las aguas oceánicas de nuestro país.

8 de Montevideo. En 1975 se traslada a Argentina, escapando de las persecuciones y amenazas constantes. Se integra al grupo de los exiliados del Partido Comunista Revolucionario (PCR) y establece una amistad muy cercana con Carlos Federico Cabezudo (quien será secuestrado en diciembre de 1977 y traído a "La Tablada", permaneciendo desaparecido hasta el día de hoy).

Enterado de que su madre se encuentra delicada de salud logra, en diciembre de ese año, ingresar a Montevideo con documentación falsa para poder verla. Tiempo después de regresar, su hermana Susana Ceballos, recibe una llamada telefónica. Sin identificarse, una persona le advierte que su hermano se encuentra sumamente grave y que debe viajar a Buenos Aires. Le proporcionan un número telefónico para que se contacte ya en suelo argentino.

En enero de 1976, con la presunción de que había ocurrido algo grave, Susana viaja con su madre y otro hermano de Luis Michel. El sitio que se le indicara sería una morgue. El cuerpo de su hermano tenía heridas en el cráneo, tórax y abdomen, 23 en total. Nunca le dijeron acerca de cómo murió, pero la carátula de la carpeta donde había fotografías de él, especificaba acerca de ocho muertos y un herido grave. Ya en Montevideo recibe, por correo, una copia del certificado de defunción de Luis Michel con detalles sobre dónde le habrían dado muerte[4].

La segunda historia es la de **Arturo Santana** (hoy tiene 63 años, nacido en Portugal, director de fotografía, profesional de cine y televisión) quien en el correr de este año, presentó una denuncia ante el Dr. Daniel Rafecas, Juez nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 3 de la República Argentina, sede donde se encuentra la mega causa del *Plan Cóndor*. Era militante montonero, estuvo detenido en marzo de 1976, en un centro clandestino de tortura por el lapso de cuatro o cinco días.

Ese lugar tenía varios subsuelos: en los dos primeros se le habían improvisado celdas y había lugares específicos donde se practicaba la tortura. En el último de ellos, era donde se ejecutaba a los detenidos (los disparos se escuchaban claramente y en forma continua). Posteriormente trasladan a Arturo a "Campo de Mayo" donde continuará su tormento de torturas hasta fines de agosto.

Trabajando como operador de VTR durante el documental musical de un álbum de Fito Páez en 1987, llega por casualidad al sitio donde había estado detenido desaparecido; reconoce la construcción del piso de donde hoy se encuentran las "Galerías Pacífico". El predio del actual centro comercial pertenecía a Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico; allí funcionaban sus oficinas y por una adjudicación en tiempo record por parte del gobierno menemista, el lugar que había sido declarado Monumento Histórico

[4] La información y los documentos fueron brindados por la Sra. Susana Ceballos en entrevista que mantuviera con el periodista Samuel Blixen.

Nacional –pues hasta 1989 pertenecía a Ferrocarriles Argentinos-, pasa a capitales privados.

Durante el proceso, su abogado defensor solicita a la sede judicial que se informe si en dicho lugar funcionó un polígono de tiro y/o dependencias de la llamada Policía Ferroviaria o Superintendencia de Seguridad Ferroviaria. Cuando Luis Moreno Ocampo fue fiscal de la Cámara Federal, confirmó que entre 1977 y 1981 había funcionado allí un centro clandestino de detención perteneciente al circuito ABO (Atlético-Banco-Olimpo), bajo la órbita de Guillermo Suárez Mason (en aquel momento jefe del Primer Cuerpo del Ejército).

Las dos historias se juntan en un punto: el documento que recibiera Susana Ceballos por correo (la copia de la partida de defunción de su hermano Luis Michel) dice que su muerte ocurrió *"en el interior de la finca sita en Córdoba 652 el 30 de diciembre de 1975 a las 16 horas"*. El documento está firmado por el oficial del Registro de Estado Civil César Gutiérrez Eguía, según certificado médico de Mario Sebastián Rosenfeld. En esa dirección, exactamente, se construyó el centro comercial.

El 14 de agosto de este año, Página 12 publica una entrevista realizada a Arturo Santana, donde se puede corroborar con total certeza, que tanto la prueba documental como la testimonial confirman fehacientemente, que antes de julio de 1976 ya operaba un centro clandestino de tortura y horror en pleno micro centro de Buenos Aires.

Episodios como éste nos llevan a insistir en la imperiosa necesidad de que en nuestro país se deben crear y fortalecer instrumentos y personal especializados que investiguen a fondo los dolorosos hechos ocurridos en el pasado reciente, permitiendo indagar, sacar a la luz y cruzar información (documentos, fotos, testimonios, archivos o cualquier otro tipo de prueba) que permita a la Justicia, condenar a los responsables de los delitos de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado.

Instituto de
PSICOLOGÍA DE LA SALUD
Programa Psicología y DD.HH.

Jornadas
“Diálogo entre los actores de la Reparación Integral”
Documento final

Los días 4 y 5 de octubre se realizaron las Jornadas “Dialogo entre actores de la reparación integral”.
Las mismas fueron organizadas por la Facultad de Psicología de la Universidad de la República a través del Instituto de Psicología de la Salud en coordinación con el Instituto de Psicología Social sumándose a la convocatoria la Institución Nacional de Derechos Humanos.
Contaron con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC); el auspicio de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República y de la Cámara de Representantes.

Objetivos:

1- Conocer el trabajo que se está haciendo desde cada ámbito en la Reparación Integral de los daños generados por el terrorismo de Estado.
2- Dar pasos hacia la construcción de una política pública integral en esta materia.
3- Avanzar hacia la construcción de un pensamiento interdisciplinario.
4- Elaborar una declaración que sintetice lo trabajado para su difusión entre los participantes y las autoridades correspondientes.

Participaron:

Organizaciones de afectados y de DD.HH

– Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos
– CRYSOL
– SERPAJ

– Grupo Denuncia violencia sexual en el terrorismo de Estado
– Comisión de DD.HH. del PIT-CNT
– Fundación Mario Benedetti
– Comisión para el Reencuentro de los Uruguayos
– Colectivo de Denunciantes octubre 2011
– HIJOS
– Pro Derechos
– Amnistía Internacional – Uruguay

Organismos estatales

- Institución Nacional de Derechos Humanos
- Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República
- Comisión Especial de Reparación – MEC
- Oficina de Atención a Víctimas del terrorismo de Estado, ASSE
- Museo de la Memoria
- Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes
- Asociación de Fiscales

Equipos Técnicos

- Grupo de Investigación Histórica
- Grupo de Investigación en Antropología Forense.
- Facultad de Psicología, Instituto de Psicología Social – UDELAR
- Cooperativa de Salud Mental y Derechos Humanos (COSAMEDDHH)
- Operadores Judiciales en causas por delitos de lesa Humanidad: Jueza Penal Dra. Mariana Mota, Dr. Federico Álvarez Petraglia, Dr. Oscar López Goldaracena

La coordinación de las Mesas de trabajo estuvo a cargo de: Dra. Mirtha Guianze y Dr. Juan Raúl Ferreira (Institución Nacional de Derechos Humanos) y Dr. Javier Miranda (Dirección de DDHH-MEC).

Síntesis de los aspectos medulares trabajados

Las ponencias estuvieron organizadas en base a tres preguntas:

1. ¿Qué está haciendo cada uno de los actores en relación a la Reparación Integral?

Tanto los actores sociales como los estatales y los colectivos técnicos dan cuenta de un importante cúmulo de actividades que en los últimos años se han venido desarrollando en diferentes aspectos relacionados a la Reparación Integral de las víctimas del Terrorismo de Estado y del conjunto del entramado social.

Por parte de estos actores se considera a la Reparación Integral como un proceso inconcluso.

Dentro de la amplitud de acciones se constata la baja visibilidad de muchas de ellas y la falta de coordinación con que trabajan los diferentes actores. Esto atenta contra el impacto de las acciones de Reparación simbólica y debilita el accionar de espacios que han sido creados desde el Estado, a los cuales no se les ha priorizado, en la asignación de recursos ni en las articulaciones con otras instituciones y programas. En los espacios estatales no existen liderazgos políticos con capacidad de decisión, articulación y ejecución.

2. Obstáculos encontrados

Entre las dificultades encontradas en el proceso de Reparación Integral de destacan:

- Las vacilaciones y ambigüedades a nivel gubernamental tanto en el Poder Ejecutivo como a nivel legislativo. La insistencia de la "Teoría de los dos demonios" con portavoces dentro de los partidos tradicionales, pero también dentro del actual gobierno, genera confusión y atenta contra la necesidad histórica de esclarecer no sólo los hechos sino el significado de los mismos en el plano político, histórico y geopolítico.
Esto se relaciona con las actitudes y expresiones contradictorias desde referentes del gobierno.
- El Estado no ha tenido iniciativa en las causas penales. Los juicios han sido promovidos por las propias víctimas, familiares y/o compañeros de militancia sobrevivientes.
- Debilidad en la coordinación entre los distintos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales.
- Las debilidades propias del Poder Judicial y las características del proceso en la justicia penal, hacen especialmente difícil el avance de las causas. Algunas de las expresiones concretas de esas debilidades son: la lentitud en la obtención de las pruebas; la falta de un equipo de investigación criminal especializado; el papel limitado del denunciante en el proceso; la dispersión de las causas en varios juzgados.
- La limitación en la dotación de recursos a los organismos y programas creados, inhibe su impacto y sus posibilidades de acción, lo cual puede tomarse como expresión de las vacilaciones en la voluntad política.
- Las Leyes de Reparación (18.033 y 18.596) permiten avances, pero tienen carencias

y excluyen situaciones que deberían ser contempladas.

3. Propuestas a futuro

Las propuestas realizadas por los participantes pueden agruparse en torno a grandes temas.

Política de Estado

Es necesaria la definición de una política Integral de Reparación de los efectos del terrorismo de Estado perdurable y abarcativa, es decir que engloben a toda la sociedad y que perduren más allá de los gobiernos de turno.

El Estado debe asumir un rol activo en tanto responsable de garantizar la Reparación integral con la participación de la sociedad.
Se plantea la urgente necesidad de políticas en las áreas de: educación en derechos humanos, acompañamiento a víctimas-testigos y políticas de memoria.

Educación

La educación debe dar respuesta a esta necesidad histórica en diferentes niveles, desde la enseñanza básica, incluyendo los DDHH y la historia reciente en los programas de estudio, hasta la enseñanza universitaria. Compromisos asumidos en la Ley General de Educación Nº 18.437, del 10 de diciembre de 2008.

En relación a la enseñanza universitaria, se señala la ausencia de formación en el campo de los DDHH de los operadores jurídicos, de los técnicos encargados de realizar los peritajes judiciales y del personal de la salud que atiende a la población afectada. Se reclama un mayor conocimiento acerca de los efectos que sobre las personas tienen la prisión prolongada y la tortura, así como las formas de evaluar y tratar esas marcas.

El rol de las organizaciones sociales

A partir de la sociedad civil y sus organizaciones se entiende que es necesario coordinar una agenda común, una estrategia y un proyecto común.
Los temas centrales de esta agenda se relacionan con exigir al Estado el real cumplimiento de las medidas reparatorias aprobadas y con la difusión de lo sucedido durante el terrorismo de Estado.
Impulsar iniciativas con respecto a la memoria, la educación y la participación en la elaboración de políticas públicas.

Dentro de la política se deben considerar los "lugares de memoria" y establecer criterios concretos para darles visibilidad.
Se valora como muy positivo la iniciativa del PIT-CNT en la creación del Observatorio Luz Ibarburu, para el seguimiento de las causas judiciales.
Se valora como imprescindible la participación de las organizaciones sociales en la elaboración de las políticas públicas relativas a las consecuencias del terrorismo de Estado; tanto en lo que respecta a la reparación de las víctimas como a las acciones relativas a garantizar el "nunca más".

Reparación en salud integral

Se destaca la importancia del acompañamiento psicosocial a las víctimas/testigos en los procesos judiciales (antes, durante y después de las acciones judiciales).
En este sentido, se señala la urgencia en dar respuestas al proyecto presentado ante los organismos gubernamentales pertinentes.
Se reconocen los esfuerzos realizados desde ASSE a través de COSAMEDDHH y se reclama ampliación de cobertura y la presencia en todo el país.

Se propone la formación del personal de salud, sobre las particularidades de las afecciones que sufre esta población, a efectos de evitar el riesgo de *patologizar* o *medicalizar*. Se deben indagar las marcas psico-físicas de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes aplicados por el terrorismo de Estado.

Se reclama el reforzamiento de la atención odontológica (Art. 10 de la Ley Nº 18.596, de 18 de setiembre de 2009).

Ámbito jurídico

Se hace necesario tener en cuenta las particularidades de las causas de violación de los DD.HH. Las dificultades en la prueba se agravan por el tiempo transcurrido desde la perpetración del delito, agregado al ocultamiento de las mismas que aún se continúa.
Se plantean las siguientes medidas concretas:
- Crear un órgano de investigación interdisciplinario con competencia nacional, que disponga de todas las facultades necesarias para el cumplimiento de los cometidos que le encomienden quienes conducen el proceso de investigación penal.
- Generar mecanismos que faciliten el acceso a la información para las causas judiciales (fojas de servicio de los represores; autopsias e Historias Clínicas y todos aquellos archivos a los que aún no se ha tenido acceso).
- Optimizar el trabajo judicial cuando una causa con numerosos denunciantes o que dice referencia a varios lugares de ejecución motiva el desarrollo de juicios similares en diferentes sedes judiciales. Se propone reunir en un mismo proceso atendiendo al que

esté más avanzado en la investigación y tenga la mayor cantidad de prueba o coordinar las actuaciones de manera de evitar la dispersión de pruebas y evitar la re victimización derivada de la reiteración de los testimonios.
- Darle mayor protagonismo a las víctimas a través de la figura del querellante, que respeta los derechos de la víctima a la reparación integral y a la participación activa durante todo el juicio.
- Difundir regularmente las causas en curso, utilizando para esto los medios de comunicación estatales.

Poder Legislativo

- Revisar la Ley 18.596, de 18 de setiembre de 2009, ampliando sus alcances y eliminando restricciones en el acceso a la Reparación económica.

Memoria histórica y Colectiva

Se destaca la importancia de simbolizar la experiencia del terrorismo de Estado y los sucesos que lo rodearon.
Se entiende al terrorismo de Estado como un plan racional, sistemático, que tuvo el objetivo de aniquilar el movimiento popular, para imponer una política económica neoliberal mediante el control social a través del miedo.
El terrorismo de Estado como proceso, dañó severamente el proyecto vital de una parte muy significativa de la sociedad uruguaya, generando efectos hasta nuestros días.
Por todo lo anterior, se debe asumir como patrimonio histórico de los uruguayos la ética solidaria que sustentó las luchas por la defensa de la democracia y un futuro mejor para todos. Ética en la que los DDHH ocupan un lugar central.
En este sentido se plantea la necesidad de darle difusión a las investigaciones históricas realizadas ya que se observa que éstas no han alcanzado a la opinión pública. Se propone utilizar los canales de Televisión públicos para difundir: testimonios, juicios, investigaciones académicas y periodísticas sobre la temática.
Las actividades en el área de la memoria deben abarcar todo el territorio nacional. Éstas tienen una presencia poco significativa en el interior. Por lo tanto deben implementarse con mayor énfasis donde, por las características de las comunidades, los efectos del miedo se mantienen más activos que en la capital.
Se reclama además, una política en relación a los “lugares de memoria” siguiendo las propuestas de los grupos de trabajo de las Altas Autoridades en
DD.HH. del MERCOSUR, las que buscan integrar los avances en materia de información recabada sobre la coordinación represiva del plan Cóndor en la región.

El Observatorio "Luz Ibarburu" sobre las causas de violaciones a los derechos humanos

Raúl Olivera*

Luego que el Estado uruguayo empezara a resolver algunas de las obligaciones emergentes de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Gelman, se fueron desarrollando por parte de diversas organizaciones sociales, una serie de actividades que culminaron el pasado 10 de octubre con la instalación del Observatorio "Luz Ibarburu"[1].

Como se recordará, la CIDH estableció como obligación para el Estado uruguayo, que la acción judicial sobre las graves violaciones a los derechos humanos debía ser llevada de manera eficaz, en un plazo razonable y garantizando el acceso de las víctimas en la investigación. Y además, que ni la Ley de Caducidad, ni otra norma debían impedir u obstaculizar las investigaciones y sanción de los responsables.

Empezar a cumplir ese proceso, provocó a nivel del sistema judicial, la reactivación de antiguas causas archivadas y la presentación de nuevas denuncias.

Ante ese nuevo escenario de lucha contra la impunidad, organizaciones de derechos humanos -en el marco de un acuerdo del PIT-CNT con el CELS de Argentina, la Universidad George Mason de Estados Unidos y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú-, acordaron sumar esfuerzos para conformar el Observatorio "Luz Ibarburu" con el objetivo de realizar el seguimiento de las políticas públicas en materia de derechos humanos, y con la finalidad de mejorar o perfeccionar su eficacia para garantizar el pleno acceso de las víctimas a la investigación y juzgamiento de los responsables[2].

El Observatorio "Luz Ibarburu" es una herramienta de la sociedad civil para interactuar en el nuevo escenario que se instaló en el Uruguay en la lucha contra las políticas de impunidad, que ocasionaron mucho daño al tejido social y a la institucionalidad. Por ello es fundamental que desde la sociedad civil se obligue al Estado a reparar el daño con las herramientas construidas por el derecho internacional. Ese es el desafío jurídico, político y ético, que debe resolverse adecuadamente.

* Miembro de la Secretaría de Derechos Humanos del PIT-CNT.

[1] Lo apoyan, además del PIT-CNT, SERPAJ Uruguay, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, CRYSOL, IELSUR, Fundación Mario Benedetti, ONAPJU, Mesa Permanente Contra la Impunidad, HIJOS Uruguay, PRO-DERECHOS, Colectivo Denunciantes octubre 2011.

[2] Esta experiencia, existe en Argentina, Perú y Chile.

Ha pasado muy poco tiempo desde el inicio de las acciones concretas en cumplimiento de lo dispuesto por la CIDH, como para evaluar en forma definitiva el proceso de justicia que se inauguró en nuestro país.

No nos encontramos ante un proceso consolidado como ocurre por ejemplo en la Argentina. Esto puede afirmarse, tanto porque este proceso no se ha extendido en el tiempo, como porque no ha tenido resultados satisfactorios aún.

Lo que sí es claro, y ello surge de los resultados primarios del Observatorio, es que nos encontramos ante nuevas complejidades que deben ser visualizadas por todos los operadores del sistema judicial y el sistema político, para resolverlas adecuada y rápidamente. Éstas se ubican en el entorno de lograr por un lado, una organización eficiente de las causas y del trabajo judicial y extrajudicial, y por otro lado en superar la falta de coordinación y de acuerdos entre los distintos actores para hacer posible un proceso de justicia eficaz.

Resolver esas situaciones, hace imprescindible diseñar múltiples estrategias a nivel político, social y judicial, para que su desarrollo futuro nos permita avanzar en el diseño colectivo y unificado de una estrategia que tenga como objetivo hacer realidad el proceso de justicia.

La información que sirvió de base al Observatorio se extrajo del entrecruzamiento de un informe del Ministerio Público y Fiscal, un informe parcial de los Juzgados Penales, información recabada por el PIT-CNT y Familiares de Detenidos Desaparecidos, que abarca más de 30 años (1981 a 2012).

La información que surge de esa base de datos, da cuenta de un largo camino buscando restablecer el derecho a que todos seamos iguales ante la ley. Deberá graficar aspectos sustanciales del desafío que aún tiene la sociedad uruguaya, asumiéndolos con responsabilidad, levantando los obstáculos: que se reinstale esa tutela judicial efectiva, investigando y sancionando a los responsables.

El Observatorio "Luz Ibarburu" también permite concluir que las denuncias presentadas avanzaron, casi exclusivamente, por el impulso de los denunciantes que aportaron pruebas ante la omisión o la complicidad del Estado. Dicho de otra manera, dada las actuales herramientas y recursos con que cuenta el sistema judicial, sin la participación y el aporte activo -y muchas veces, exclusivo- de los denunciantes, poco o nada se hubiera podido avanzar.

Ante los delitos que se llevaron a cabo con la colaboración y la acción mancomunada del aparato estatal, resulta muy difícil avanzar si el Estado en su conjunto sigue siendo omiso y se *descansa* en el papel de las víctimas. Si el Estado no hace uso de todas las herramientas que una sociedad democrática tiene al servicio de los ciudadanos frente al autoritarismo y la arbitrariedad estatal, poco se podrá avanzar en el proceso de hacer justicia. No alcanza con la restitución de las herramientas que brinda el sistema de

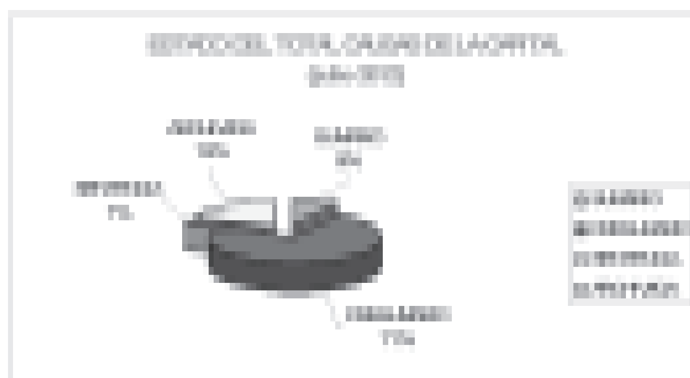
justicia liberado de toda limitación legal; es indispensable una acción proactiva del Estado para aportar las informaciones y los medios humanos y materiales para que se consolide con efectividad ese proceso de hacer justicia.

Frente a esa situación se torna imprescindible, además de realizar un seguimiento de las causas, establecer una suerte de "centralidad" de la acción de los operadores del sistema judicial que permita encarar en forma adecuada el tratamiento de conductas que escapan a aquellas a que están acostumbrados los juzgados penales. Sin una visión en ese sentido, superada la impunidad jurídica, existe el riesgo cierto de caer en la impunidad fáctica.

Del procesamiento de las informaciones disponibles se logró establecer un mapa provisorio de las causas penales, y el estado en que se encuentra (o que debería encontrarse) cada una, a consideración de los distintos Juzgados Penales de la Capital[3] . A partir de ése mapa, se elaboraron una serie de *indicadores* que contextualizan el proceso de desarchivo, estado y evolución de los expedientes. El perfeccionamiento del mapa al incorporar nueva información, fortalecerá esta herramienta, contribuyendo al monitoreo del cumplimiento de la sentencia de la CIDH. Asimismo permitirá identificar los obstáculos o dificultades que deben ser resueltos en forma efectiva. Si algún órgano del Estado no opera a favor del eficaz cumplimiento de sus obligaciones legales, el Uruguay estará incurriendo en responsabilidad internacional.

Los acuerdos que nos permitieron la construcción del Observatorio nos hacen pensar y sostener que será una herramienta que puede y debe contribuir a erradicar los reductos aún existentes de la impunidad.

Algunos indicadores[4]



[3] Al momento de laborar este trabajo, se encuentra en proceso un trabajo sobre las causas radicadas en sedes penales del interior del país.

[4] Cabe destacar que al cierre del Informe se actualizó la base de datos de acuerdo a nueva información, registrando un total de 189 causas.









Acto público de reconocimiento de responsabilidad del Estado

caso Gelman vs. Uruguay

El Presidente de la República José Mujica Cordano, en cumplimiento del punto N° 12 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Gelman vs. Uruguay", el día 21 de marzo en un acto realizado en el Parlamento Nacional, reconoció públicamente la responsabilidad del Estado uruguayo por los hechos de violación a los derechos humanos de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, su hija María Macarena Gelman Iruretagoyena, y de Juan Gelman.

Palabras del Presidente de la República:

"Hemos convocado este acto público en cumplimiento de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de 24 de febrero de 2011, en el caso 'Gelman vs. Uruguay'.

De acuerdo al mencionado fallo del órgano jurisdiccional del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos, "El Estado (uruguayo) debe realizar, en el plazo de un año, un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos del presente caso".

Comparezco entonces ante ustedes en representación del Estado uruguayo en mi carácter de Presidente de la República, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno de la República Oriental de Uruguay y mando superior de las Fuerzas Armadas de este país .

Participan de este acto, además, los ministros de Estado integrantes del Poder Ejecutivo, los miembros de la Suprema Corte de Justicia en representación del Poder Judicial, legisladoras y legisladores integrantes del Poder Legislativo, con cuya presencia queremos reflejar que este acto constituye una manifestación del Estado uruguayo.

De esta forma el Estado uruguayo confirma, en primer lugar, su obligación jurídica de dar cumplimiento a la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El Estado uruguayo, en uno de los primeros actos legislativos posteriores al restablecimiento democrático operado el 1 de marzo de 1985, reconoció por ley, que aceptaba la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Con este acto, libre y soberanamente consentido, el Poder Ejecutivo de la época, actuando en nombre y representación del Estado, adoptó un compromiso político institucional para el Uruguay ante los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Uruguay, como Estado Parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, que ha reconocido la competencia de la Corte de acuerdo al artículo 62 de la Convención, se somete al ordenamiento jurídico del que es parte y por tanto debe cumplir las decisiones

impuestas, actuando bajo el principio de buena fe ante otros Estados Partes que han ratificado o adherido a la Convención Americana y frente a todos los individuos sujetos a su jurisdicción.

Ello no es sino la afirmación del estado constitucional de derecho, que impone obligaciones y límites al poder soberano del Estado especialmente en la realización y protección de los derechos humanos. En términos de política de estado ratifica, además, su adhesión al sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos y su compromiso de continuar sus esfuerzos para el fortalecimiento de los mecanismos regionales y universales a ese respecto.

Como víctimas de violaciones a los derechos humanos, María Claudia García y su familia, tienen el derecho que obliga éticamente al Estado al reconocimiento, asunción de responsabilidad y reparación por los actos que padecieron.

A tales efectos, hemos avanzado hacia el cumplimiento de la sentencia dispuesta, removiendo los obstáculos jurídicos que impedían la investigación y adoptando todas las medidas necesarias para favorecer e impulsar la misma, en tanto ella no cesará, hasta la ubicación definitiva de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman e individualización de los responsables de los hechos.

En ese mismo sentido, hemos resuelto afectar el local donde en el pasado funcionó el Servicio de Información de Defensa, para que allí se establezca y funcione la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos.

Hoy en la mañana, en cumplimiento de lo dispuesto por la sentencia, hemos descubierto una placa en memoria de María Claudia García Iruretagoyena y otras víctimas y sobrevivientes, que permanecieron, fueron interrogados o desaparecidos, en dicho centro clandestino de detención.

Sobre estas bases, jurídicas y éticas, el Estado uruguayo reconoce su responsabilidad por los hechos del presente caso.

El Estado uruguayo reconoce que en el pasado se cometieron en el país acciones violatorias de los derechos humanos.

Tal como acredita el presente caso, al amparo de la llamada doctrina de la Seguridad Nacional, se llevó adelante una política sistemática de represión a las organizaciones sociales, sindicales y políticas así como la persecución de sus integrantes y el control de la entera sociedad civil, expresión todo ello del denominado "terrorismo de Estado".-

En el desarrollo de esa Doctrina de la Seguridad Nacional, el Estado Uruguayo integró el llamado Plan Cóndor, una coordinación internacional con Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Paraguay para desplegar la persecución por razones ideológicas a los habitantes de los países referidos y proceder a su detención y traslado clandestino o decidir el asesinato y desaparición de los detenidos.

De muchas de estas personas aun no se sabe su paradero, ni su suerte, todavía no se conoce su destino, ni se han hallado sus restos.

María Claudia García Iruretagoyena, ciudadana argentina, de 19 años de edad, fue detenida ilegalmente en Buenos Aires el 24 de agosto de 1976, junto a su esposo, Marcelo Gelman, permaneciendo ambos privados ilegítimamente de libertad en el Centro Clandestino de Detención

Automotores Orletti, en la ciudad de Buenos Aires. Posteriormente María Claudia —embarazada de 8 meses— fue trasladada a Montevideo y llevada al centro clandestino de detención que funcionaba en la sede del SID, permaneciendo hasta el día de hoy desaparecida.

Durante su detención ilegal, María Claudia dio a luz a una niña, quien, pocas semanas después de su nacimiento en cautiverio, fue sustraída y a la cual fue sustituida su identidad, para ser entregada a una familia —que no era la suya— permaneciendo desaparecida por más de 20 años. En febrero del año 2000, fue localizada Macarena.

Los hechos que fueron conocidos por la Corte Interamericana comenzaron a perpetrarse en colaboración con fuerzas de seguridad y autoridades argentinas en el marco de la denominada "Operación Cóndor". En ese contexto de cooperación centenares de personas fueron víctimas de detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones y desapariciones forzadas, como parte de una práctica sistemática de terrorismo de Estado.

Por ello, invocando las atribuciones citadas al inicio de este acto, en nombre de la República Oriental del Uruguay como entidad colectiva y en el marco de los principios de continuidad y sucesión del Estado, independientemente del ámbito temporal y material en que ocurrieron los hechos, el Estado uruguayo reconoce su responsabilidad institucional por la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, por lo cual violó sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal y a la libertad personal.

Asimismo, el Estado es responsable por la supresión y sustitución de identidad de María Macarena Gelman García Iruretagoyena, ocurrida desde su nacimiento hasta que se determinó su verdadera identidad, y expresada como una forma de desaparición forzada, por lo cual, en ese periodo, violó sus derechos al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a la familia, al nombre, a los derechos de los niños y niñas y a la nacionalidad, y por haber puesto en riesgo su supervivencia y desarrollo, afectando su proyecto de vida.

También el Estado es responsable por la violación de los derechos a la integridad personal y a la protección de la familia en perjuicio del señor Juan Gelman, padre de Marcelo Gelman y abuelo de Macarena, como consecuencia de los sufrimientos ocasionados por estos hechos y su búsqueda de justicia.

El Estado reconoce su responsabilidad por la violación a las garantías judiciales y a la protección judicial por la falta de investigación efectiva de los hechos del presente caso, y el juzgamiento y sanción de los responsables, en perjuicio de Juan y Macarena Gelman, como consecuencia de la interpretación y aplicación que el Estado dio a la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado respecto de graves violaciones a los derechos humanos.

Uruguay, como Estado, asume su responsabilidad jurídica internacional por los hechos reconocidos en la Sentencia. Reconoce además su responsabilidad ética por dichos hechos. Conforme a ello, el Estado condena los mismos y afirma su compromiso con la justicia y su voluntad de que hechos similares no vuelvan a repetirse. Con este fin, el Estado ha dado, y seguirá dando pasos firmes a efectos de reparar el daño".

CALEN: Reparación

En la mañana del 21 de marzo, el Estado uruguayo realizó otro reconocimiento en cumplimiento de los actos simbólicos reparatorios, de acuerdo a lo mandatado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Gelman vs. Uruguay. El mismo tuvo lugar en el Centro de Altos Estudios Nacionales del Ministerio de Defensa (CALEN) en homenaje a María Claudia García Iruretagoyena, Macarena Gelman y detenidos clandestinos.

El edificio sito en las calles Bulevar Artigas 1488 casi Palmar, fue durante la dictadura cívico – militar, sede del Servicio de Inteligencia de Defensa. Fue un centro operativo utilizado para la detención clandestina de ciudadanos uruguayos y argentinos en el marco del Plan Cóndor. En la planta alta de este edificio fue vista María Claudia, con su hija recién nacida, Macarena.

Allí fue colocada una placa en memoria de los hechos, que fuera descubierta por la Coordinadora Ejecutiva de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, Graciela Jorge y por la propia Macarena Gelman; su texto expresa:

> ***"En memoria de María Claudia García Iruretagoyena y Marcarena Gelman y de todas las personas víctimas del terrorismo de Estado que estuvieron privadas de libertad en este lugar, sede del Servicio de Información de Defensa (SID) y centro clandestino de detención, y en cumplimiento de la sentencia dictada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 24 de febrero de 2011, en el caso 'Gelman vs Uruguay'.***
>
> En este lugar, estuvieron detenidas María Claudia García Iruretagoyena, nacida el 6 de enero de 1957, y Macarena Gelman.
>
> María Claudia, ciudadana argentina que se encontraba embarazada, había sido secuestrada junto a su esposo Marcelo Gelman en Buenos Aires, el 24 de agosto de 1976. Trasladada a Uruguay en el marco del Plan Cóndor permaneció detenida desaparecida y dió a luz a Macarena en Montevideo, presuntamente el 1 de noviembre de 1976.
>
> Separada de su madre, Macarena fue sustraída y privada de su identidad permaneciendo desaparecida hasta conocer su historia 24 años después como consecuencia de la búsqueda

incansable realizada por su familia con la colaboración de organizaciones y personas de la sociedad civil.

Montevideo, 21 de marzo de 2012".

Asimismo, el edificio del CALEN fue afectado por resolución del Poder Ejecutivo como sede de la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dispuso una serie de obligaciones al Estado uruguayo, en reconocimiento de su responsabilidad internacional por los delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura cívico – militar.

Informe Inicial de la República Oriental del Uruguay al Comité Contra las Desapariciones Forzadas

El informe detalla las medidas que ha adoptado el Estado uruguayo para cumplir con las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

La elaboración del Informe inicial estuvo coordinada por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

Desde el restablecimiento de la democracia tras el período de facto (1973-1985), Uruguay ha suscrito en 1994 la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y ha ratificado la misma mediante ley 16.724, de 23 de noviembre de 1995.

Posteriormente, el Estado uruguayo participó activamente de los trabajos preparatorios de la Convención Internacional Para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, la suscribió el 6 de febrero de 2007 y la ratificó mediante ley 18.420, de 8 de diciembre de 2008.

En el presente informe se plantean los antecedentes, la evolución de la legislación, y las acciones del actual gobierno atinentes a la temática.

Se destacan, entre otras medidas, la **aprobación de la ley N°18.831** que restableció la pretensión punitiva del Estado, declarando la suspensión de los plazos de prescripción de los delitos cometidos durante el período, la **creación de una Comisión Interministerial** (Resolución CM/369 del Poder Ejecutivo del 31-08-2011) que amplía la integración

y atribuciones de la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, quedando ahora compuesta por una Coordinadora Ejecutiva, un representante del Ministerio Público y Fiscal, un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil y dos representantes de la Universidad de la República de las áreas de Historia y Antropología Forense y una Secretaría Administrativa, **la realización de un acto de reconocimiento de la responsabilidad del Estado uruguayo** el 21 de marzo de 2012 en la Asamblea General del Poder Legislativo, encabezado por el Presidente de la República, la **desafectación del edificio** perteneciente al Servicio de Inteligencia de la Defensa que fuera utilizado como centro clandestino de detención y **adjudicación de dicho inmueble a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo** recientemente creada, la **aprobación de la ley 18.026** que establece el marco de cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de lesa humanidad (incluyendo la desaparición forzada, entre otros) y los crímenes de guerra y la **aprobación de la ley 18.596** que legisla en materia de reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado en el período comprendido entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985.

Acompañamiento psicológico a denunciantes de la “Operación Morgan”

Desde el mes de setiembre de este año, cuando se presentaron al juzgado para el reconocimiento de algunos de sus principales torturadores, SERPAJ viene realizando el acompañamiento psicológico al grupo de denunciantes de la llamada “Operación Morgan” a través de un equipo conformado con esa finalidad.

El operativo Morgan tuvo lugar entre los meses de octubre de 1975 y junio de 1976 y fue diseñado y perpetrado por los mas altos mandos de la época para reprimir al Partido Comunista y a la Juventud Comunista. La represión contra ese partido, al igual que contra las demás organizaciones políticas opositoras se extendió hasta los momentos finales de la dictadura, en1984.

La Operación Morgan implicó la vigilancia sistemática de miles de uruguayos/as en todas sus actividades cotidianas, muchos de ellos/as fueron detenidos/as y enviados/as a prisión. Entre sus consecuencias se cuentan además 23 desapariciones forzadas, 16 homicidios por torturas, un homicidio en la Republica Argentina y 6 homicidios en prisión y centros clandestinos de reclusión.

Durante esta operación existieron en activo funcionamiento varios centros clandestinos de reclusión que funcionaron como centros de tortura sistemática y en los cuales murieron y desaparecieron decenas de uruguayos del PCU y de otros grupos políticos de izquierda. "*Los cientos de detenidos fueron detenidos en centros clandestinos de de detención (CCD) aplicándoseles torturas y permaneciendo, alguno de ellos entre tres y seis meses en calidad de desaparecidos…*"[1]

Luego de los años de silencio que significó la oprobiosa "ley de caducidad" y como fruto de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta causa pudo ser llevada ante la Justicia en octubre de 2011. El grupo, integrado por más de setenta ex presas y presos políticos, está patrocinado por el Instituto de Estudios Legales y Sociales (IELSUR) y denuncia a más de 90 integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía como autores de tortura.

El acompañamiento psicológico busca trabajar sobre los efectos que genera la denuncia, desde un abordaje psicosocial del fenómeno con el grupo de denunciantes. Asimismo facilita orientación y derivación a servicios especializados en salud mental, a aquellas personas que necesiten elaborar los efectos subjetivos posteriores a la instancia judicial.

Se propone además la articulación, intercambio y coordinación con el grupo de denunciantes y la organización jurídica que lleva adelante la causa.

Proyectando la necesidad de difundir la experiencia para contribuir al conocimiento de lo vivido por las personas afectadas y la sociedad en general durante la etapa del terrorismo de Estado, sistematiza los emergentes, aprendizajes y nudos del proceso.

[1] Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos Pág. 83 Tomo I Presidencia de la República, IMPO

Institucionalidad del Estado



© Oscar Bonilla



2012. Políticas militares y Defensa

Pocas novedades, reducción de personal y aumento de salarios

Julián González Guyer y Diego Gonnet Ibarra*

El año 2012 no ha dado sorpresas en el área de políticas militares y defensa nacional. La agenda de reformas pendientes, permanece al acercarse el segundo aniversario de la promulgación de la Ley Nº18.650 Marco de Defensa Nacional (19 de febrero de 2010). Ello no significa ausencia de cambios al interior de unas instituciones con larga tradición de opacidad y fuerte apego a las decisiones alejadas del debate público. Las novedades principales, con debate público incluido, se registraron en la *diplomacia de defensa*. En lo que respecta a la *agenda histórica*, el equipo de antropología forense de la Universidad de la República continuó su paciente y discreto trabajo y el penoso, lento, pero exitoso *goteo* persistente de hallazgos que descorren inexorablemente el pesado velo de secreto que oculta el destino de decenas de compatriotas desaparecidos y desaparecidas.

En el ámbito de la propia de Secretaría de Estado, la escasa información pública disponible impide evaluar las novedades con certeza. Lo más significativo es que el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE), designado como Secretaría Permanente del Consejo de Defensa Nacional (CODENA), trabaja en la elaboración de un documento

* Investigadores del Programa de Investigación en Seguridad Regional, FF.AA., Política y Sociedad, (**PRISFAS**) ICP-FCS-UdelaR.

sobre Política de Defensa Nacional[1]. Así la perspectiva de que el país cuente con un documento que explicite su política de defensa nacional, se constituye en una novedad de primera importancia política. Conviene precisar que el CODENA es el máximo organismo del Poder Ejecutivo en el sistema de defensa nacional creado por la Ley Marco de Defensa Nacional y que el ESMADE es, según dicha norma, el organismo militar de asesoramiento del Ministro de Defensa.

La evolución en el tiempo de los trabajos de elaboración del documento de política de defensa nacional merece ser reconstruida. En marzo de 2012[2], el Ministro de Defensa dio cuenta de la aprobación de cuatro documentos en el CODENA con el fin de sustentar los trabajos de elaboración del ESMADE. En abril de 2012 tuvo lugar la única reunión conocida de los "Delegados ante la Secretaría Permanente del CODENA"[3]. Evento del que participaron representantes de los Ministerios de Defensa, Interior, Relaciones Exteriores y Economía, quienes recibieron un informe del ESMADE.

Sin embargo, ello ocurrió un año después de que el propio ESMADE hubiera divulgado su *Propuesta de Modernización de la Defensa Militar*[4], conteniendo las Directrices Estratégicas que "iluminan el **inicio del camino a transitar** hacia la Modernización de la Defensa Militar" (negritas y mayúsculas en el original).

Dicho esto, debe señalarse que los trabajos que desarrolla el ESMADE no parecen responder a la lógica relación entre las decisiones políticas del gobierno y el planeamiento militar[5]. Sin embargo, sí guardan coherencia con las tradiciones políticas uruguayas de gobierno respecto a la defensa nacional y las FF.AA.[6].

El encadenamiento político, conceptual y metodológico que debiera ordenar la elaboración de documentos políticos como los que nos ocupan, indica que las definiciones de política militar son un *segundo escalón* en relación a las políticas de defensa nacional, puesto que éstas últimas las comprenden y ordenan. Y, dicho sea de paso, la aprobación de ambos documentos por parte del Mando Superior[7] debiera marcar el inicio del proceso

[1] En su edición del 1º de noviembre 2012(p.8-9), Búsqueda informó que el Gral. Castellá dio a conocer la existencia, ciertos contenidos y el estado de avance de tal documento en una conferencia ofrecida el 30 de octubre de 2012 en el CALEN

[2] Ver http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/huidobro-acto-dictadura

[3] Ver http://www.mdn.gub.uy/?q=node/2594&news=2697

[4] Estado Mayor de la Defensa, 21 de octubre 2011.

[5] Ver Capitulo 1 de la Ley Nº 18.650 Marco de Defensa Nacional.

[6] En la página web del ESMADE está disponible el "Libro de Marcha del ESMADE". La secuencia temporal de la galería de fotos y documentos que allí se despliega permite deducir al lector interesado que el ESMADE elabora las propuestas e informa a los actores políticos y al gobierno. La lógica de procedimientos no difiere de la que, desde principios del Siglo XX caracterizó las relaciones gobierno y FF.AA. en Uruguay.

[7] Presidente de la República con el Consejo de Ministros o el Ministro de Defensa Nacional (Art. 168 de la Constitución).

de planeación de la defensa militar en la medida que a través de ellos el gobierno responde a las dos preguntas básicas: ¿para qué las FF.AA.? y ¿qué FF.AA.?

Por otra parte, también siguiendo patrones históricos de las relaciones entre gobierno y FF.AA. en Uruguay se constata que las autoridades políticas sí regulan activamente dos variables clave: el presupuesto y la cantidad de funcionarios del MDN.

Personal y Presupuesto

En materia presupuestal la novedad de 2012 radica en que, luego de dos años en que el MDN no recibió modificaciones significativas, el proyecto de Rendición de Cuentas 2011 presentado por el Ejecutivo le destina el 5,76% del incremento total del presupuesto público. De ser aprobado por el Legislativo, eso significaría un aumento de USD 7,4 millones destinados exclusivamente a mejorar las remuneraciones de algunos grupos específicos de funcionarios, a partir de 2013[8].

Para contextualizar este dato cabe agregar que en 2011 el presupuesto total del MDN fue de USD 447 millones. Mientras que a la función defensa militar (considerando definiciones internacionales sobre gasto militar) se dedicaron USD 397 millones, equivalentes al 3,8% del presupuesto público. A ellos deberían agregarse además los aportes de Rentas Generales al Servicio de Retiros y Pensiones Militares[9].

La diferencia entre ambas cifras refleja el hecho de que el MDN tiene a su cargo una gran variedad de tareas no estrictamente relacionadas con la defensa militar, como los apoyos a seguridad pública, política e infraestructura aeronáutica, defensa civil, ordenamiento marítimo y fluvial, etc.

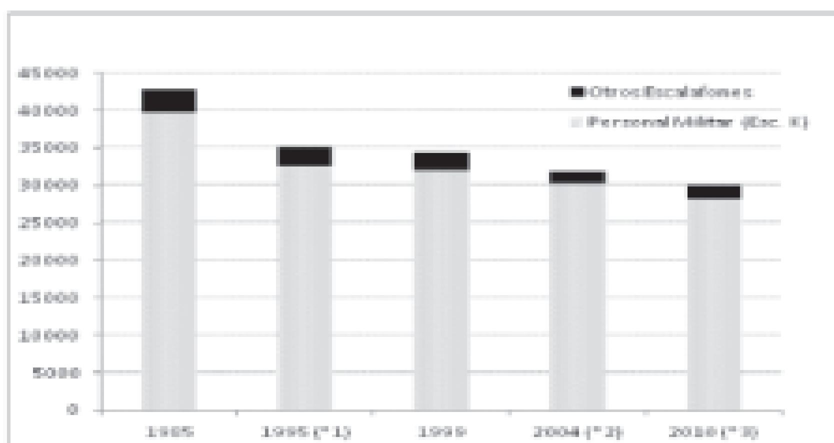
La segunda variable de la política de defensa sobre la que los gobiernos post-dictadura han intervenido activamente es la cantidad de personal del MDN. La ilustración 1 muestra cómo el total de personal militar (escalafón K) cayó de 39.793 efectivos en 1985 a 28.199 en 2010, mientras que el personal no militar del MDN pasó de 2.971 a 1.788 en el mismo período.

[8] Entre otros, el proyecto del Ejecutivo apuntaba a crear cargos en Sanidad Militar, así como aumentar compensaciones a efectivos que desarrollan guardia perimetral de cárceles, tripulaciones y rescatistas de Fuerza Aérea, profesores civiles del Ejército y DINACIA, controladores de tránsito aéreo, así como grupos de operaciones especiales de Armada y Ejército.

Proyecto de Ley de RC 2011 disponible en http://www.cgn.gub.uy/innovaportal/v/1161/5/innova.front/proyecto_poder_ejecutivo_-_documentos.html

[9] Para un análisis más detallado del concepto de "gasto en defensa" así como sobre el volumen y composición del gasto en defensa de Uruguay ver GONNET IBARRA, Diego. (2012) "¿Cuánto gasta Uruguay en defensa?" Documento de trabajo preparado para el Programa de Cooperación en Seguridad Regional – capítulo Uruguay de la Friedrich Ebert Stiftung. Versión preliminar disponible en http://razonesypersonas.blogspot.com/2012/09/cuanto-gasta-uruguay-en-defensa.html

Ilustración 1. Personal del Ministerio de Defensa Nacional (años seleccionados)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de J González Guyer, 2005 y ONSC, 2011. **Referencias:** (*1) Total de funcionarios del MDN extractado de J González Guyer, 2005. Personal militar (esc. K) obtenido de ONSC, 2011 p. 41. Otros escalafones: calculado como diferencia entre las cifras anteriores. (*2) Cargos efectivamente ocupados a diciembre 2004, según MDN. (*3) Vínculos laborales con el MDN, según ONSC, 2011 p. 150 y 151.

En el marco de esa tendencia, las leyes 18.719 (de Presupuesto 2010-2014) y 18.834 (Rendición de Cuentas 2010, aprobada en 2011) autorizaron al MDN a eliminar entre 2010 y 2013 hasta 6.500 vacantes de personal militar (Esc. K) de 4 Unidades Ejecutoras específicas: la Dirección General de Secretaría y cada una de las Fuerzas Armadas (UE 01; 04; 18 y 23). De concretarse, esta medida implicaría la reducción más importante y rápida desde 1985.

Los datos expuestos en la Ilustración 2 indican que el número de funcionarios militares en dichas UE disminuyó significativamente desde la entrada en vigencia de la Ley 18.719, aunque bastante por debajo de los topes estipulados. Entre marzo de 2011 y octubre de 2012 la reducción de cargos militares ocupados fue de 2.056. Asimismo, la mayoría de las vacantes generadas se eliminó bajo el incentivo de que los fondos "liberados" se están utilizando para mejorar las remuneraciones del personal que permanece en actividad. Dicha eliminación asegura que la reducción no sea reversible a menos que el Parlamento vuelva a aprobar aumentos en el número de vacantes.

Por otra parte, puede observarse que se ha incrementado en 276 el número de funcionarios no militares de esas 4 UE, particularmente en la Dirección General de Secretaría (120 cargos) y en el Ejército (163)[10].

[10] Fuerza Aérea aumenta 4 funcionarios no militares, y Armada resta 11 en el mismo período.

Ilustración 2. Evolución del personal de Dirección General de Secretaría y FF.AA.

Unidades Ejecutoras 01; 04; 18 y 23.		Mar-11	Oct-12	Variación
Cargos ocupados (*1)	**Personal militar (K)**	**25128**	**23072**	**-2056**
	Otros escalafones	327	603	**276**
	Todos los escalafones	25455	23675	**-1780**
Cargos vacantes	**Personal militar (K)**	1522	1616	**94**
	Otros escalafones	237	807	**570**

Fuente: Elaboración propia en base a reportes de SGH-ONSC. Referencias: (*1) Ocupados incluye a personal "Fuera de cuadro" y comisiones salientes de cada unidad ejecutora, excluyendo comisiones entrantes.

En materia de personal también cabe destacar las nuevas definiciones propuestas sobre formación en las instituciones militares. En tal sentido, el Parlamento está considerando un Proyecto de Ley de Educación Militar y Policial, en cumplimiento del mandato de la Ley General de Educación (N° 18.437).

Por otra parte, corresponde reseñar las principales novedades en relación a estructura y misiones de las FF.AA. que se filtraron a la opinión pública desde las instituciones militares este año.

El Ejército Nacional ha puesto en marcha un plan de reestructura[11] del que sólo se conocen dos manifestaciones ostensibles. Una es la *mudanza* del histórico Regimiento Nº9 de Caballería Mecanizada. Desde su tradicional cuartel de Piedras Blancas en la Región Militar I (cuyas instalaciones pasaron al INAU)[12], la unidad fue trasladada a Santa Clara de Olimar, Región Militar IV[13]. Por otra parte, se produjo la inédita instalación de una unidad de Infantería junto a otra de Caballería Mecanizada en la Región Militar I[14]. También debe señalarse la importancia simbólica del desfile celebrando en la ciudad de Durazno en ocasión del Día del Ejército[15]. Sus proporciones y características no tienen antecedentes en las últimas tres décadas. La actividad dejó de manifiesto la voluntad de su Comandante, Gral. de Ejército Pedro Aguerre, con la anuencia del Ministro de Defensa Nacional, de promover un retorno a viejos patrones de relación del Ejército con la población civil. La elección del lugar, pese al aparatoso traslado de equipos que implicó, contribuyó al logro del objetivo.

[11] Se ha permitido saber que estos cambios buscan racionalizar gastos y facilitar el reclutamiento de personal así como promover ciertos cambios culturales internos. Sin embargo, sería interesante acceder tanto al diseño de largo plazo como –principalmente- al fundamento doctrinario que orientan estas novedades.

[12] Ver http://www.ejercito.mil.uy/divisiones/dei/boletines/boletin10/Index.htm

[13] Ver http://www.ejercito.mil.uy/divisiones/deiv/boletines/BolMar2012.pdf

[14] Ver http://www.ejercito.mil.uy/divisiones/dei/boletines/boletin11/Index.htm

[15] Ver http://www.ejercito.mil.uy/RRPP/pactividades.htm

Por su parte, la Armada Nacional continúa bajo el impacto de las investigaciones y procesamientos de un conjunto de altos Oficiales, que incluye a ex Ctes. en Jefe, por maniobras financieras con los fondos provenientes del Departamento de Misiones de Paz de NNUU (DPKO). No obstante, la Fuerza dio a conocer una versión actualizada de su viejo proyecto de liberar la Dársena Fluvial del Puerto de Montevideo para instalarse en la futura Base Naval en el Cerro.[16] Esta nueva versión revitaliza y adapta el estudio que realizara en 2002 la Armada de Brasil y su divulgación supone la expresión pública de la voluntad del Comando de realizar un aporte al desarrollo comercial del puerto de Montevideo y una señal de voluntad de concretar cambios importantes en el principal apostadero naval.

En la Fuerza Aérea, entre tanto, la novedad de mayor importancia una vez operativos los radares 3D fue la celebración del acuerdo de cooperación con la Fuerza Aérea Argentina para la vigilancia y control del espacio aéreo con el fin de detectar vuelos no autorizados[17] .

Otro evento poco conocido pero de enorme perspectiva es que Uruguay ha reabierto, a partir del verano austral de 2012, las operaciones en la Base ECARE, ubicada en el propio continente Antártico.

La Polémica Diplomacia de Defensa

Sin embargo, las cuestiones que tuvieron mayor notoriedad pública refieren a asuntos de política internacional; particularmente las relaciones con EEUU en el área militar y de la defensa. También la visita de una nutrida delegación de oficiales venezolanos y sus declaraciones durante un evento en el IMES motivó fuertes protestas, esta vez de la oposición en el Parlamento.

La siempre polémica asistencia militar de EEUU, regulada por dos largamente perimidos documentos -el Convenio bilateral de Cooperación Técnica promulgado en 1953 y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947-, tuvo diversas manifestaciones.

La más notoria fue desatada por el mes de estadía en el país de un equipo de los célebres SEALs[18] de la US Navy para entrenar al Cuerpo de Fusileros Navales (Armada Nacional) en operaciones de *interdicción de buques* sospechosos de transportar elementos prohibidos. También realizaron simulacros de desembarco anfibio en ambiente fluvial. Resultó llamativo que la venia parlamentaria autorizando el ingreso, permanencia y actividades en Uruguay de un equipo de entrenamiento móvil del cuerpo de operaciones especiales norteamericano que ejecutó el operativo que terminó con la vida de Osama

[16] Ver http://www.armada.mil.uy/base-cerro.html

[17] Ver http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2012/10/mrree_2215.pdf

[18] Sea, Air and Land.

Bin Laden en Pakistán, haya sido votada casi sin debate y convertida en Ley Nº18.906 el 18 de mayo 2012. Las reacciones que generó la divulgación del arribo de los SEALs en la página web del propio MDN hicieron evidente la superficialidad con que muchas veces son tratados los temas militares y de defensa en el Parlamento.

Menos polémica, pero seguramente muy trascendente, fue la reafirmación por parte del MDN de sus potestades jerárquicas en el estratégico tema de las relaciones militares internacionales. En efecto, las jerarquías políticas ministeriales dejaron sin efecto la ejecución de tres proyectos acordados por las FF.AA. uruguayas con sus pares de EEUU: la construcción de una instalación en el Departamento de Durazno y la participación de militares uruguayos en dos maniobras en el extranjero: una de carácter multi-nacional en Nepal y la otra de fuerzas especiales en Florida (EEUU).

En un plano más general, las visitas al país de jerarcas del Pentágono, también motivaron debates y cuestionamientos públicos. Ellas se cumplieron en el marco de dos diferentes procesos. El de mayor significación es el Diálogo Estratégico en curso entre la Secretaría de Defensa de EEUU y el MDN con el fin de revisar el Convenio bilateral (1953) ya citado. En efecto, en primer lugar y durante el mes de agosto, arribó el Dr. Frank Mora, Subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Pentágono para desarrollar la segunda etapa del Diálogo Estratégico iniciado en 2011 entre ambos países. Mientras que en octubre fue el turno del propio Secretario de Estado, León Panetta, quien en su breve pasaje por Punta del Este para participar de la X Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas[19], aprovechó para dejar un borrador de nuevo convenio de cooperación con Uruguay[20]. El viaje también fue propicio para la divulgación de un documento del Pentágono sobre "política de defensa hemisférica" [21]. Este último debe ser interpretado como una señal política que intenta corregir la virtual *laguna* generada por la baja prioridad que América del Sur ha tenido en la agenda de seguridad nacional de EEUU durante la última década.

Los debates en la X Cumbre de Ministros de Defensa de las Américas volvieron a dar cuenta de los problemas que enfrenta la continuidad de la política norteamericana de seguridad y defensa en la región y se cerraron con un éxito político-diplomático de Uruguay. Aunque, por primera vez en su ya larga historia, uno de los documentos debió ser sometido a votación[22], la organización de la X Cumbre (bajo responsabilidad del país anfitrión), logró salvar el desafío de acordar los documentos finales. Lo exiguo del logro muestra el estado de situación del organismo y de todo el conjunto del viejo sistema, herencia de la guerra fría.

[19] Ver http://uruguay.usembassy.gov/10122012.html

[20] Su texto permanece en reserva

[21] Western Hemisphere Defense Policy Statement (http://www.defense.gov/news/WHDPS-English.pdf) No existe versión oficial en español disponible (6 de noviembre 2012)

Finalmente, aunque el Ejecutivo y el Parlamento mantienen su compromiso con la contribución uruguaya de tropas a operaciones de paz de NNUU, y mientras el *goteo* de denuncias por la (in)conducta de efectivos militares persiste, a partir de 2010 el nivel de contribución de tropas parece haberse estabilizado, esbozando la tendencia a una gradual reducción[23].

Conclusiones

Durante el año 2012 las novedades en el ámbito del MDN no fueron demasiadas, aunque se redujo drásticamente el volumen de personal que recibió un aumento salarial inédito desde 1985. La temática volvió a salir de las primeras planas de la información de prensa y pareció retomar patrones tradicionales en el Uruguay. Será necesario analizar con mayor perspectiva este fenómeno. ¿Constituye un síntoma de *normalización duradera* de las relaciones entre gobierno y fuerzas armadas? El tiempo dirá en qué medida se asiste a un *freno* del *impulso reformista* posterior a la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional o si –por el contrario- se trata de la asunción por parte de las fuerzas armadas, de la necesidad de avanzar en el proceso de reformas del sector de la defensa nacional.

[22] El que refiere a desastres naturales, a través del cual EEUU intentaba formalizar una coordinación permanente de fuerzas armadas bajo conducción de la cuestionada Junta Interamericana de Defensa.

[23] Al respecto ver la ponencia del autor en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política "Variables Domésticas e Internacionales en la Determinación de la Política Exterior. El Caso de la Participación de Uruguay en Operaciones de Paz (1992-2011)"



Montevideo, 18 de junio de 2012.

Nunca más u otra vez

Cuando desaparecieron a nuestros familiares, cuando las cárceles se llenaron de presos políticos, cuando la tortura era cotidiana y se asesinaba a discreción, cuando la justicia militar mandaba y el parlamento había sido avasallado, los partidos, los sindicatos y la prensa opositora no podían existir, nosotros empezamos su búsqueda.

¿Dónde están?, ¿quiénes lo hicieron?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿por qué? son las preguntas que desde entonces nos guían.

Tras el rastro de nuestros familiares cruzamos fronteras, nos encontramos con nuestros pares de otras latitudes. Compartiendo preguntas fuimos encontrando respuestas.

Empezamos a conocer qué era realmente la Doctrina de Seguridad Nacional, la contrainsurgencia, la Escuela de las Américas con sus cursos y sus alumnos, la cantidad de bases, armamentos y asesores diseminados en nuestras tierras… fuimos conociendo situaciones, testigos y pruebas. Fuimos conociendo cómo, y porqué se trataba de aniquilar personas, gobiernos o pueblos que tenían el "privilegio" de ser considerados enemigos. También el quiénes: personal de las fuerzas armadas y de seguridad de nuestros países, instruidos, entrenados, equipados, asesorados, inducidos cuando no dirigidos por agencias, personal y estructuras de los EEUU destinadas a salvaguardar "la seguridad hemisférica".

Lamentablemente, la realidad sigue dando víctimas de una represión arbitraria, indiscriminada, ilegal, infame, que mata, desaparece, desplaza, tortura, encarcela a todo aquel que, con criterios renovados y actualizados de clasificación, vuelva a ser considerado enemigo o pérdida no deseada.

Allí están los frutos de la colaboración de los EEUU con Colombia y México, a través de los respectivos planes: miles de muertos, desaparecidos, desplazados, en una guerra declarada al narcotráfico. Mientras tanto éste sigue creciendo y nutriendo a empresas y banca con un dinero mal habido pero siempre bienvenido para ser lavado.

Guerra que permite vender armas y municiones a los que alegan combatir al narcotráfico como a los que lo efectivizan, entre quienes no media un abismo sino numerosas conexiones múltiples veces descubiertas y probadas.

Estas cuestiones no son producto de delirios paranoicos. Cualquiera, medianamente informado, las conoce.

Cualquiera tiene elementos para saber que las Américas tienen un gran socio-jefe que piensa en ellas lleno de iniciativas para garantizar su prosperidad, su seguridad, bienestar y, porqué no, su libertad. Es un socio poderoso, el que gasta solo igual cantidad de dinero en sus fuerzas armadas que todo el resto del mundo junto, de forma de mantener su supremacía. El que no ahorra a la hora de sembrar bases, asesores, armamento, personal de combate militar y/o paramilitar y agencias de ayuda en el hemisferio. El que está en una actualización permanente de sus técnicas y de sus argumentos, el que piensa en el futuro y nos regala su ***Visión Conjunta (Joint Vision) 2020*** y la estrategia de dominación de espectro completo. El que combina los esfuerzos de todas sus agencias, independientemente de que pertenezcan al Departamento de Justicia, al de Estado o al de Defensa. El que crea todas las piezas necesarias para que funcione el aparato que monta.

Una de estas piezas son los SEALs. Los eficientes cuerpos de elite que, oriundos de la Armada de Estados Unidos, pueden actuar –como su sigla, en inglés, lo indica - en el mar, el aire o la tierra.

Hoy sabemos que el gobierno de nuestro país ha elegido para formar al personal FUSNA de la Armada (esa fuerza tan renuente a abrir los archivos que está en la palestra por los

robos y estafas de varios de sus oficiales) a los SEALs. ¿Alguien tiene la puerilidad de creer que a los SEALs se los llama (y vienen) con la misma soltura y compromiso con que se contratan clases particulares para un examen? Alguien puede creer que vienen sólo para instruir en las habilidades concretas de abordaje de un buque que haya penetrado ilícitamente en nuestras aguas?

El Presidente y los Ministros, especialmente el de Defensa Nacional, que firmaron el proyecto de ley que mandaron con urgencia al Parlamento, deben saber bien no sólo a quiénes traen sino que tras de toda instrucción militar está la consiguiente formación doctrinaria. Deben conocer los convenios, derechos, deberes y compromisos subyacentes a esta colaboración. Deberían saberlo los parlamentarios que, sin pena ni gloria, votaron la ley de autorización requerida para semejante aporte. Debe enterarse la ciudadanía a pesar de que el MDN ordenó hacer todos los eventos con el mayor sigilo, para que no lo sepa.

¿Por qué todo esto nos importa a nosotros, un puñado de familiares de víctimas del terrorismo de Estado?

Porque somos ciudadanos; porque ante el horror pasado levantamos la consigna de ***nunca más***. Porque sabemos que éste se plasma en normas jurídicas, en declaraciones y actos públicos, pero que sólo es efectivamente posible si pasa a integrar la conciencia de todos nuestros compatriotas, especialmente de aquellos que revistan en las fuerzas armadas y de seguridad, que detentan el poder coercitivo del Estado.

Entonces, cuando estamos conmemorando el natalicio del Protector de los Pueblos Libres, nos preguntamos si trayendo semejantes "maestros" estamos honrando su legado y construyendo el ***nunca más*** o lo estamos traicionando y abonando el ***otra vez***.

Invitamos a todos a poner atención en estos temas. Exhortamos a todos los partidos políticos, a los gremios y a los centros de estudio de nivel superior a difundir y reflexionar sobre estas cuestiones y a defender nuestra soberanía.

Necesitamos una política de defensa inspirada en la paz y en el derecho. Instituciones integradas por personal capaz y digno, con lealtad democrática y republicana. Si los gobernantes actuaron con buenas intenciones, les recordamos que es justamente de ellas con la que está empedrado el camino del infierno.

Escribimos estas líneas con dolor, con alarma y con la firmeza que la situación obliga. No queremos llorar mañana por víctimas de la ligereza y prescindencia ética de hoy.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Las organizaciones y movimientos sociales de las Américas a los Ministros de Defensa

En ocasión de la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que se llevará a cabo en Punta del Este entre el 8 y el 10 de octubre próximos, queremos señalar lo siguiente:

En abril de este año, reunidos en Cartagena, Colombia, en la Cumbre de los Pueblos paralela a la Cumbre de las Américas, manifestamos nuestra preocupación por el aumento de la presencia militar de Estados Unidos en la región, situación que amenaza la soberanía de todos nuestros pueblos y el derecho a la paz que deben garantizar los Estados.

En esta ocasión, las organizaciones y movimientos sociales de las Américas solicitamos a los gobiernos su compromiso proactivo en la desmilitarización del continente, lo cual implica, entre otras acciones:

- la eliminación de las bases militares extranjeras del continente y el retiro de las tropas extranjeras que usan bases nacionales;
- la cancelación de los ejercicios militares conjuntos que se realizan según la doctrina y bajo la dirección del Pentágono;
- el cierre de la ***Escuela de las Américas*, WHINSEC - Instituto de Cooperación para la Seguridad de las Américas;**
- el cese del patrullaje de la IV Flota de la Marina estadounidense, a las costas y red fluvial de América Latina;
- el fin definitivo de la respuesta militar a la "guerra contra las drogas", lo cual causa anualmente miles de muertes -especialmente en Colombia, México y América Central-, y su reemplazo por una política pública integral, multilateral y con énfasis en las medidas de salud pública.

Asimismo, urgimos a los Estados a revertir la tendencia a militarizar funciones del Estado que no competen a la Defensa y por ende al ámbito militar. Los Estados democráticos de Derecho tienen agencias especializadas e idóneas, de carácter civil, para la atención humanitaria ante catástrofes naturales, el control de las migraciones o de las políticas de seguridad ciudadana.

Recordamos que las Fuerzas Armadas han sido concebidas y articuladas para la eventualidad de conflictos que involucran a otras naciones y para eventuales enfrentamientos bélicos.

Ninguna de las situaciones mencionadas previamente pone en riesgo la soberanía nacional, por lo cual no hay razón alguna para que una institución estatal no preparada

para ello, sustituya o complemente la atención en ámbitos de otras instituciones que sí han sido especialmente diseñadas e implementadas para hacerlo.

Rechazamos la política que, impulsada por EEUU, van adoptando algunos países, de involucrar a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interna bajo el pretexto de las "nuevas amenazas", subsumiendo en este concepto fenómenos disímiles como el narcotráfico, la protesta social, la resistencia a la instalación de megaproyectos de infraestructura o a la extensión del agronegocio como modelo de desarrollo hegemónico. Los asuntos de seguridad interna son ámbitos de absoluta competencia de la Policía, por cuanto deben permanecer bajo su órbita, con estricto control y apego al respeto de los derechos humanos. Ni las Fuerzas Armadas, ni la Policía deben ser usadas por los gobiernos para reprimir la protesta social.

También enfatizamos muy especialmente la necesidad de revertir el aumento del gasto militar, muchas veces alentado por la presencia y la concreción de convenios de cooperación con Estados Unidos; diversas experiencias nacionales demuestran que el gasto público dedicado a lo militar, va en desmedro de los gastos sociales. Por lo anterior, creemos que la Cumbre de los Ministros de Defensa es una excelente ocasión para avanzar en una agenda hacia la desmilitarización de nuestro continente, en función de convertir a las Américas en un territorio de paz.

Llamamos a los gobiernos a continuar y profundizar el apoyo social y económico a la República de Haití y a concretar el retiro total de las tropas de la MINUSTAH para el próximo período. La seguridad es un elemento multidimensional que debe materializarse en la perspectiva integral de los derechos humanos, por cuanto la ayuda a Haití no debe ser de carácter militar.

Con la misma convicción y postura de defensa de la soberanía nacional, la autodeterminación y el respeto a las instituciones de un Estado de Derecho con que rechazamos el golpe de Estado en Honduras, hoy rechazamos el golpe de Estado institucional en Paraguay. Así como llamamos la atención a nuestros Estados sobre la amenaza de reproducción de estas situaciones en otros países de la región, manifestamos que no es suficiente pronunciar el rechazo sino que es fundamental sostenerlo a través de acciones políticas; caso contrario, las situaciones y gobiernos ilegítimos, se naturalizan y terminan legitimándose por parte de la comunidad internacional.

En este sentido, queremos manifestar nuestra profunda preocupación por los hechos que vienen desarrollándose en la hermana República de Argentina; recordamos que la construcción democrática se profundiza en el ámbito del debate, la discusión y la confrontación de ideas y propuestas; no en el uso ilegítimo del poder para desestabilizar el Estado de Derecho. Nuestros países tienen una terrible y triste historia reciente sobre la cual debemos construir Memoria; ni los gobiernos ni los pueblos debemos permitir que vuelvan a ocurrir los horrores del pasado.

Finalmente, instamos a los Estados a prestar especial atención al proceso de diálogo anunciado en Colombia, que conduciría a la solución negociada del conflicto armado que se vive en ese país. La violencia desatada por dicho conflicto ha ocasionado miles de muertes, millones de desplazamientos forzados, graves violaciones a los derechos humanos y se ha convertido en un pretexto para justificar la intervención militar estadounidense en Colombia y en la región entera. Por eso, su solución es necesaria, bienvenida, y sería un aporte importante a la estabilidad regional, la defensa de la soberanía así como un estimulo para fortalecer la integración regional.

Campaña América Latina y el Caribe, una región de paz: ¡fuera las bases militares!

Adhieren:
Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nóbel de la Paz
Claudio Capuano, titular de la Cátedra Libre de salud y Derechos Humanos de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires
Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos (AFEP), Chile
Alianza Social Continental
Alliance for Global Justice, EEUU
Campaña América Latina y el Caribe, una región de paz: Fuera las bases militares extranjeras
Campaign for Labor Rights
Coalición No Bases, Colombia
Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo, CODEPU, Chile
Comisión Ética Contra la Tortura (CECT), Chile
Comité Oscar Romero, Chile
COMISEDE, Perú
Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras. COPINH
Fellowship of Reconciliation, EEUU
SERPAJ, América Latina
SERPAJ, Argentina
SERPAJ, Chile
SERPAJ, Uruguay
SERPAJ, Paraguay
Llamamiento de los 100, Argentina
Movimiento por la Paz, la Soberanía y la Solidaridad entre los Pueblos (Mopassol), Argentina
Nicaragua Network, EEUU
Observatorio por el Cierre de la Escuela de las Américas (SOAW)

X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

Entre los días 8 y 10 de octubre se realizó en Punta del Este la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CDMA), la que motivó un fuerte dispositivo de seguridad.

La CDMA se creó "con el propósito de aumentar la colaboración en las áreas de defensa y seguridad, conforme está acordado en los Principios de Williamsburg. Fundada en 1995, la CDMA se diseñó para dar a los Ministros de Defensa un foro donde discutir temas tales como las medidas de fortalecimiento de la confianza y de la seguridad, las operaciones de apoyo a la paz, las relaciones cívico-militares, y las amenazas emergentes, como por ejemplo el crimen organizado transnacional y el terrorismo"[1]. Es una reunión política multilateral de carácter internacional, integrada y dirigida por los Ministerios de Defensa del continente americano, con la autorización de los gobiernos de sus respectivos países.

Participaron delegaciones de 29 de los 34 países adheridos y fue presidida por el Ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, en virtud de ser Uruguay el país sede de la Secretaría Pro-Témpore.

La conferencia estuvo atravesada por los debates previos sobre la inclusión del contencioso entre Reino Unido y Argentina por las Islas Malvinas en la declaración final.

En el discurso de varios de los países sudamericanos estuvo presente el carácter obsoleto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) adoptado en 1947, en contexto de posguerra mundial al tiempo que afirmaron que las prioridades están en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR.

En la Declaración Final, "Declaración de Punta del Este", punto 13, los Estados expresan *"Su reconocimiento al trabajo en materia de estabilización, reconstrucción, promoción y protección de los derechos humanos, realizado por los Estados del hemisferio que contribuyen en las Operación de Mantenimiento de la Paz, en particular en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y su compromiso sostenido con el éxito de dicha misión".*

Los puntos 19 y 20 hacen referencia a los temas de paz en el Atlántico Sur y al conflicto de las Islas Malvinas como un tema de "permanente interés del hemisferio", manifestando la voluntad de "continuar examinando (…) hasta obtener su solución

[1] Fuente: http://www.cdmamericas.org/home/who

definitiva". Este punto contó con la discrepancia de Canadá, que lo considera un asunto bilateral y la manifestación de preocupación por parte de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Guyana, Nicaragua, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela ante la creciente militarización del Atlántico Sur.

Lo relativo a la discusión sobre los instrumentos interamericanos en materia de defensa, quedó plasmado en el punto 6 bajo la solicitud "…al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos que, programe y lleve adelante, con la participación de representantes de los Ministerios de Defensa, reuniones para la discusión sobre el futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del sistema interamericano de defensa, incluyendo a la Junta Interamericana de Defensa".

El proceso a los cascos azules uruguayos por la violación al ciudadano haitiano

Cuatro de los cinco cascos azules uruguayos, integrantes del contingente uruguayo en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, MINUSTAH, denunciados por delito sexual, fueron procesados con prisión por el delito de "violencia privada".

El incidente que involucró a los marinos había ocurrido el 27 de mayo de 2011, en la base militar de Port Salut,

El Juez Alejandro Guido entendió que los actos cometidos contra el joven haitiano, conocidos por la comunidad mundial a través de un video subido a Internet, implicaron *"violencia o amenazas para obligar a alguno a hacer, tolerar o dejar de hacer alguna cosa"*. El delito de violencia privada tiene una pena de entre tres meses y tres años de penitenciaría.

El Fiscal Enrique Rodríguez descartó que hubiera pruebas sobre un delito sexual y el Juez sostuvo que no hubo elementos de convicción como para probar prima facie la violación ya que no existió una prueba forense que lo corroborara.

En 2011 los marinos habían sido procesados por la justicia militar por desobediencia y omisiones en el servicio.

Uruguay da un nuevo paso hacia la institucionalidad de los derechos humanos[1]

La puesta en marcha de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

El día 24 de diciembre de 2008, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 18.446 que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos. Dicha ley fue posteriormente modificada en sus artículos 1, 36, 75 y 76, por la Ley N°18.806 de 14 de setiembre de 2011. Esta Ley dispone que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (en adelante INDDHH o Institución) estará presidida por un órgano colegiado de cinco miembros que se denominará Consejo Directivo y que tendrá a su cargo la dirección y representación de la Institución (Art. 36).

Para la elección de los miembros del Consejo Directivo, la Ley dispuso que la Asamblea General designara una Comisión Especial con integrantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, la cual recibió las postulaciones elaborando una nómina de candidatos/as habilitados/as, que fuera comunicada a la Presidencia de la Asamblea General a fin de llevar adelante el proceso de elección (Art.40).

El día 8 de mayo de 2012 fueron elegidos como miembros del Consejo Directivo: Soc. Mariana González Guyer (quien fue elegida Presidenta durante el primer año de funcionamiento)[2] , Dr. Juan Faroppa, Dr. Juan Raúl Ferreira, Dra. Mirtha Guianze y Dra. Ariela Peralta, asumiendo funciones el día 22 de junio de 2012.

La creación de la INDDHH era una larga aspiración de la sociedad civil y una demanda del sistema de protección universal[3] . Uruguay, prácticamente el último país en la región en crear una institución de esta naturaleza, tenía una materia pendiente, ya que en algunos casos las constituyeron en la década de los '90.

En la exposición de motivos de la Ley N° 18.446 se establece que *"[L]a creación de una Institución Nacional de Derechos Humanos, concebida como un órgano independiente del gobierno, con autonomía jurídica, operacional y financiera, cuya función se defina concretamente para la protección y promoción de los derechos humanos, significaría*

[1] SERPAJ agradece la información suministrada por el Consejo Directivo en múltiples reuniones mantenidas, así como la contribución de la Dra. Ariela Peralta para la elaboración de este artículo.

[2] De acuerdo al Artículo 53, la Presidencia es de rotación obligatoria por períodos de un año.

[3] Uruguay fue observado reiteradamente por la carencia de una institución nacional de derechos humanos, tal cual surge de una revisión de observaciones de los comité de seguimiento al cumplimento de tratados, así como de los mecanismos extraconvencionales de supervisión y monitoreo en materia de derechos humanos.

un instrumento adicional a los mecanismos ya existentes, coadyuvante para otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus derechos humanos y para que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se desarrollen en consonancia con los mismos. Los Principios Relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), adoptados por la Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1993, constituyen una guía indicativa en cuanto al estándar internacional comprobado."

La Ley de creación de la INDDHH la dotó de una amplia autonomía al establecer *"que no se hallará sujeta a jerarquía y tendrá un funcionamiento autónomo"* no pudiendo recibir instrucciones y órdenes de autoridad alguna (Art.2). En el mismo sentido, el Artículo 51 establece que *"Los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no estarán sujetos a mandato imperativo, ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad."*

A su vez el Artículo 1 (Creación), así como el Capítulo II relativo a su Competencia, dotan a la Institución de una vastísima competencia en la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en el derecho internacional. De tal modo que la INDDHH tiene una jurisdicción y un alcance en su competencia que se extiende a todos los derechos humanos y a todo el territorio nacional. Sus competencias abarcan, entre otras, la adecuación de la normativa y de las prácticas institucionales a las obligaciones y estándares internacionales en materia de derechos humanos; la asesoría, opiniones y recomendaciones en relación a los órganos y mecanismos de contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado; el conocimiento e investigación de presuntas violaciones a los derechos humanos a petición de parte o de oficio; la adopción de medidas provisionales de carácter urgente con el fin que cese la presunta violación de los derechos humanos y/o impedir la consumación o incremento del daño; la difusión de derechos y la educación en derechos humanos.

También, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley N° 18.446, la INDDHH en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, tendrá como función la de Mecanismo Nacional contra de Prevención de la Tortura, de acuerdo a lo establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del que Uruguay es parte.

Como fuera señalado más arriba la INDDHH tiene la facultad de recibir denuncias de parte así como también puede actuar de oficio, sobre presuntas violaciones a los derechos humanos. Para ello la Ley establece un procedimiento que entendemos deberá regularse con mayor detalle a los efectos de otorgar mayores garantías. A su vez, las recomendaciones y propuestas de la Institución derivadas de su actividad cuasi

jurisdiccional[4], podrán referirse al caso concreto, pero además a cuestiones generales para eliminar o prevenir situaciones semejantes que motivaron la denuncia. Si las autoridades involucradas no cumplieran con las recomendaciones en los plazos establecidos, la INDDHH podrá dar difusión pública al texto con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios involucrados e incluirlo en el Informe Anual[5].

Como puede verse, esta Institución nace con un mandato amplísimo y un alcance que se extiende a todos los poderes y organismos públicos de cualquier naturaleza que actúen en el territorio o en el extranjero, incluidas las autoridades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales.

Asimismo, también son amplias las facultades que le otorga la Ley para cumplir con las competencias asignadas, lo cual incluye la posibilidad de efectuar visitas de inspección -con o sin previo aviso- a los organismos objeto de su competencia, entrevistarse con cualquier autoridad, pedir informes, examinar expedientes y archivos, ingresar -con o sin previo aviso- a lugares de detención, entre otras.

En cuanto a los recursos que se le han asignado, su Consejo Directivo elaboró un presupuesto de acuerdo al artículo 75 de la Ley 18.446, en la redacción dada por el artículo 3 de la Ley 18.066, el que fue aprobado sin modificaciones para el período 1 de junio a 31 de diciembre de 2012, respondiendo a la asignación y renovación semestral de partidas.

Según la información pública disponible y la recabada a través de diálogos con el Consejo Directivo, a 5 meses de su instalación, la INDDHH ha recibido más de 100 denuncias. Algunas de ellas han sido objeto de recomendaciones concretas que siguen en etapa de supervisión de cumplimiento. Asimismo se ha iniciado la elaboración de una base informática para el registro electrónico de las denuncias presentadas y los procesos desarrollados.

La INDDHH ha presentado 5 informes escritos a solicitud de comisiones parlamentarias sobre proyectos de Ley en discusión en lo referente a: reglamentación del *habeas corpus*; interrupción voluntaria del embarazo; instituto de la adopción; modificación al Código de la Niñez y Adolescencia en materia de infracciones y trabajadores migrantes. También presentó su primer informe temático “Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo”.

[4] Es importante resaltar que la INDDHH no sustituye ni se superpone a la jurisdicción y competencia del Poder Judicial. Cuando una denuncia alcance estado judicial, la INDDHH estará inhibida para actuar.

[5] El Artículo 68 obliga a la INDDHH a presentar un informe anual a la Asamblea General.

En esta apretada síntesis -que intenta dar cuenta del seguimiento al primer tramo del proceso de puesta en marcha de la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo- señalamos que si bien toda nueva instauración trae aparejados múltiples desafíos de diferente grado de complejidad, el Estado debió prever unos mecanismos de acompañamiento auxiliares para dicha etapa. Solo a modo de ejemplo para argumentar lo anterior, si bien el presupuesto de la INDDHH fue votado acorde a lo establecido por la Ley, los aspectos de infraestructura y orgánica han sido más lentos de lo esperado. Esto se debe, por ejemplo, a que el Consejo Directivo ha debido abocarse a aspectos como la búsqueda de sede alternativa ya que el edificio que le fuera asignado, más allá de lo emblemático del acto[6], no está en condiciones de ser habilitado en el corto plazo para su funcionamiento en virtud de las reparaciones que necesita. Esto ha obligado a la Institución a funcionar provisoriamente en el espacio inadecuado[7] -locativo y simbólicamente- de dos despachos cedidos por legisladores en el edificio Anexo del Palacio Legislativo.

La INDDHH está aun en su etapa fundacional, desde la infraestructura, los aspectos logísticos, la dotación de recursos y capacidades materiales y humanas, la gestión del conocimiento y otros aspectos típicos de una nueva institución con un mandato amplio. Con gran expectativa aguardamos las etapas de trazado de una agenda propia de temas prioritarios y la ampliación de sus vínculos con la sociedad civil y otros actores claves. Estos aspectos son medulares para la constitución de un rol proactivo en la gestión de las demandas de los habitantes y los grandes temas pendientes en materia de derechos humanos, a la vez que los nuevos desafíos que vayan emergiendo.

Su autonomía será entonces un ejercicio cotidiano, para el hoy y para el mañana. Será su actuación la que le dotará de legitimidad institucional, toda vez que construya un quehacer que genere condiciones para que los habitantes se apropien de este mecanismo destinado a contribuir en el fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y el necesario control internacional complementario y subsidiario.

La INDDHH, como fuera dicho, está llamada a constituirse en un mecanismo de garantías complementario a los ya existentes, a generar conciencia y autoridad moral que convenzan, a prevenir, promover, a dotar de transparencia a la administración

[6] Ver en este mismo Informe el recuadro sobre actos reparatorios realizados por el Estado en el marco de lo dispuesto por la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman vs. Uruguay.

[7] Hacemos esta referencia tomando en cuenta que en escasos metros cuadrados trabajan en la actualidad los 5 miembros del Consejo Directivo, más otras 6 personas que han sido asignadas a la Institución a través de pases en comisión. Allí mismo se reciben delegaciones para entrevistas, personas que presentan denuncias, etc. Creemos además que el funcionamiento de la INDDHH en el edificio del Parlamento, puede generar confusiones sobre su posible dependencia respecto del mismo, pudiendo lesionar su imagen de independencia.

estatal y a aportar un recurso eficaz, rápido, ágil y garantista ante casos de violación de derechos humanos de modo tal que cese la violación, se reoriente la actuación estatal y se repare al/los damnificado/s.

Como organizaciones sociales tenemos ante la nueva Institución el enorme desafío de acompañar los procesos a través de un también proactivo rol. Esto implica la participación activa, sostenida, responsable e informada; la denuncia y fundamentalmente la generación de propuestas y la colaboración complementaria. La Ley N° 18.446 estipula en su Artículo 62 que *"La INDDHH, celebrará, por lo menos, un período de sesiones extraordinarias en el año. Sin perjuicio, estará además obligada a convocar a otro período de sesiones extraordinarias en el año, cuando así se lo solicite por escrito, con indicación del temario a tratar, una mayoría superior al veinte por ciento del total de las organizaciones sociales habilitadas a participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH".*

Este será un espacio privilegiado para posicionar nuestras voces y agendas. La INDDHH nace también como producto de una larga y sostenida demanda de la sociedad civil. Que ella sea el mecanismo que necesitamos depende también de lo que nosotros construyamos.



El Servicio Paz y Justicia a la opinión pública, ante el proceso de candidaturas para el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

SERPAJ celebra que, luego de un largo proceso, el Estado uruguayo haya puesto en marcha los pasos iniciales para la concreción de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, según lo dispuesto en la Ley No. 18.446, de diciembre de 2008.

Uruguay, un país formalmente respetuoso de los derechos humanos, tenía en el debe la creación e implementación de una institucionalidad para instrumentalizar su política de Estado en la materia, en consonancia con los países hermanos de la región y el mundo.

La nueva estructura tiene un alto valor simbólico en el fortalecimiento y la promoción de la cultura democrática, de la cual los derechos humanos son pilar fundamental. En este sentido, la concebimos como una herramienta valiosísima para implementar el derecho a la igualdad, toda vez que su esencia es la de fiscalizar que la administración pública no cometa atropellos contra los derechos humanos de ninguna persona o colectivo de personas.

SERPAJ se autodefine como una organización de promoción, educación y defensa de los derechos humanos y la paz y adhiere a la concepción de los derechos humanos en tanto construcción integral. Por ello afirmamos que la institución de derechos humanos debe ser defensora, promotora y educadora en la integralidad de los derechos humanos, a la vez que un potente instrumento para combatir la impunidad, la arbitrariedad y la discrecionalidad, legadas de las masivas violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado durante la última dictadura cívico – militar.

Nos interesa fundamentalmente, que además de cumplir con los requisitos esenciales en la formalidad, la Institución sea una estructura eficaz, lo cual dependerá sin lugar a dudas de la legitimidad que la misma pueda construir. Por tal razón creemos que la participación de la sociedad civil es fundamental en esta primera etapa de postulación de los/as candidatos/as al Consejo Directivo, así como en el seguimiento de la constitución orgánica, la elaboración de la agenda y planes de trabajo y la evaluación de su gestión.

En este sentido, y ante la eventualidad de presentar candidaturas vinculadas directamente a cuotas políticas enfatizamos que la legitimidad está directamente relacionada con las capacidades y competencias de quienes desempeñarán la labor directiva, quienes independientemente de su afiliación político partidario deben tener una probada trayectoria en el campo de los derechos humanos y ser capaces de sostener su compromiso desde el abordaje integral de los mismos.

Montevideo, 20 de febrero de 2012.

Ante el proceso de designación de candidaturas al Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Las organizaciones y redes sociales vinculadas a la promoción, educación, defensa y protección de los derechos humanos queremos manifestar:

1) Exigimos que el proceso de análisis de postulaciones y selección de candidatos y candidatas a integrar la nómina a ser considerada por la Asamblea General, esté pautado por la transparencia, la publicidad y la más amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general.

2) En ese sentido, enfatizamos se de cumplimiento a los principios del derecho a la información y a la participación de los ciudadanos y ciudadanas lo cual implica:

a. publicar oportunamente la lista de todos y todas los/as postulantes así como las organizaciones sociales que presentan las candidaturas;

b. dar la máxima publicidad y con la debida antelación a los criterios que utilice la Comisión Especial para analizar y calificar los méritos de los/as postulantes a los efectos de seleccionar la lista de candidatos/as que reúnen las condiciones para pasar a la etapa de entrevista;

c. publicar oportunamente los currículums de las personas preseleccionadas y abrir un espacio de consulta pública para que la ciudadanía pueda opinar e informar sobre cada uno/a de los/as candidatos/as preseleccionados/as.

3) Enfatizamos que durante el proceso de análisis de candidaturas es un elemento central considerar los siguientes aspectos de los/as candidatos/as:

a. identificación con la filosofía, los valores y las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos;

b. trayectoria probada en el campo de los derechos humanos;

c. probado conocimiento en las distintas áreas de los derechos humanos;

d. independencia de actuación frente a los partidos políticos, autoridades gubernamentales y el Estado.

e. apertura, antecedentes de trabajo y articulación con las organizaciones sociales.

4) Luego de tantos años de lucha para que el Estado reconociera las violaciones y omisiones hacia los derechos humanos y las dilaciones para dar cumplimiento a sus obligaciones de repararlas, así como la carencia de políticas públicas en la materia, la

Institución Nacional de Derechos Humanos tiene un alto valor simbólico y debe estar al margen de cualquier criterio de cuotificación política. Sería lamentable que la Institución que debe vigilar el cumplimiento de los derechos, naciera viciada de ilegitimidad.

5) Consideramos que la elección de la Consejo Directivo debe estar acompañada de una implementación adecuada en los niveles técnicos y presupuestales para que la Institución Nacional de Derechos Humanos pueda cumplir sus fines de manera eficaz.

Por todo lo expuesto, las organizaciones firmantes además de presentar los y las candidatos/as que reúnan el perfil adecuado, desarrollaremos un seguimiento y monitoreo tanto del proceso de selección de la Comisión Directiva como de la implementación de la Institución Nacional y su actuación.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos
Hijos Uruguay
Asociación de Ex Pres@s Politíc@s de Uruguay - CRYSOL
Servicio Paz y Justicia Uruguay - SERPAJ Uruguay
PIT CNT
Movimiento de Educadores por la Paz
Fundación Mario Benedetti
Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay - IELSUR
Comité de los Derechos de Niño
Observatorio de Políticas Públicas del Mercosur
Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana – SEDHU
Comité de A. Latina y Caribe para la defensa de los derechos de la Mujer - Cladem
Cotidiano Mujer
Colectivo Ovejas Negras
Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública- CAinfo
Asociación de la Prensa Uruguaya - APU
Coalición Comunicación Democrática
Mesa Permanente contra la Impunidad
Casa Bertolt Brecht



© Oscar Bonilla

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del como Mecanismo Nacional de Prevención Propuestas para un funcionamiento eficaz

Moritz Birk*

Introducción

En junio de 2012, Uruguay estableció la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) que según el Artículo 83 de la Ley N° 18.446 llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) y por lo tanto implementará el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Tortura, ratificada por Uruguay en 2005.

Teniendo en cuenta el colapso del sistema penitenciario y las condiciones inhumanas de detención en la mayoría de las cárceles del Uruguay, el Relator Especial sobre la Tortura, Manfred Nowak, expresó en 2009 -en ocasión de su mandato- su confianza de que, con los recursos humanos y financieros adecuados, el MNP podría convertirse en el medio más eficaz para prevenir la tortura y los malos tratos en el país[1] .

* LLM; Investigador jurídico en el ámbito de prevención de la tortura y los derechos de las personas privadas de libertad del Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos en Viena; ex asistente del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Manfred Nowak, y gerente del proyecto *Atlas de la Tortura* implementado en Uruguay, Paraguay, Moldavia y Togo (http://bim.lbg.ac.at/, http://www.atlas-of-torture.org/)

[1] Informe del Relator Especial sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Manfred Nowak, Misión al Uruguay* A/HRC/13/39/Add.2, 21 de diciembre de 2009, parágrafo 102.

Mientras que la Ley N° 18.446 otorga a la INDDHH un mandato muy amplio y fuerte, incluyendo las visitas a lugares de detención y la facultad de entrevistar a cualquier persona, gozando así de completa independencia del gobierno, en cambio no especifica la manera en que la Institución llevará a cabo el mandato del MNP.

Las siguientes observaciones se basan en las experiencias de los mecanismos nacionales de prevención en diferentes países, las que han demostrado que ciertas garantías tienen que ser tomadas cuando se instala un MNP dentro de una Institución Nacional de Derechos Humanos. Las propuestas toman en cuenta el diálogo continuo con los expertos de diversas agencias del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional en Uruguay, así como con los expertos individuales que han sido designados para integrar el Consejo Directivo de la INDDHH, órgano que todavía no ha tomado una posición sobre el MNP[2].

1. Estructura adicional y especializada

La Ley N° 18.446 designa a la totalidad de la INDDHH como MNP, sin crear una estructura específica. La experiencia de países en que las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) han dividido y asignado las tareas del MNP a diferentes departamentos sin crear una estructura especifica y adicional, ha demostrado que eso puede conducir a una confusión de roles, así como a una dilución del mandato preventivo del MNP, lo cual lo vuelve ineficaz[3].

Cuando un MNP opera de manera excesivamente flexible de modo tal que sus funciones y responsabilidades (por ejemplo las decisiones estratégicas, la planificación y ejecución de las visitas, la redacción de informes y recomendaciones, o el relacionamiento Estado – sociedad civil) no están claramente asignadas, pueden crearse conflictos internos que afectan directamente su credibilidad. Además, la falta de claridad y estricta división del núcleo de competencias y tareas generales de la INDDHH (por ejemplo las de denunciar e investigar) y las específicas del MNP puede crear confusión tanto a las autoridades, a las personas privadas de libertad –quienes pueden mostrarse reacios a cooperar, los primero ante el temor de ser denunciados e investigados, y los segundos ante el temor a ser identificados y sufrir represalias- así a los propios miembros del MNP.

[2] El proyecto Atlas de la Tortura realizó consultas con miembros del Estado, la sociedad civil y el Consejo Directivo durante una Conferencia Internacional realizada en el mes de mayo, y una mesa redonda, en julio de 2012.

[3] Véase *inter alia* la experiencia de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y el Defensor del Pueblo de Polonia, que hoy cuentan con departamentos especiales de MNP; perfiles de cada MNP se encuentran en la base de datos de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT): http://www.apt.ch/en/opcat-database/.

Por otra parte, el enfoque preventivo, central en un MNP, difiere sustancialmente del mandato reactivo que suele ser el núcleo de las instituciones nacionales de derechos humanos. El carácter preventivo de las visitas de un MNP busca plantear la cuestión de por qué ocurren los malos tratos, más que corroborar el hecho de que hayan o no sucedido. Centrar la atención en casos individuales y acontecimientos ocurridos distrae el enfoque preventivo sobre las cuestiones sistémicas. Además, un departamento que se encargue tanto de la prevención como de las visitas reactivas ante denuncias recibidas, muy probablemente dé prioridad a las respuestas ante quejas urgentes, que a aquellas situaciones en las que "todavía no ha pasado nada".

El establecimiento de un programa sistemático de visitas preventivas requiere una estrategia particular para la preparación, ejecución y seguimiento de las visitas, así como el desarrollo de una metodología especial para el monitoreo preventivo que debe desarrollarse separadamente de la estrategia y la metodología generales de la INDH.

Por esta razón el Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (SPT) recomienda: *"Cuando el órgano designado como mecanismo nacional de prevención desempeñe otras funciones además de los cometidos previstos en el Protocolo Facultativo, las funciones que desempeñe en cuanto mecanismo nacional de prevención deben tener lugar en una dependencia o un departamento distintos que cuenten con su propio personal y presupuesto."*[4] Hasta hoy, de los ocho MNPs designados en las Américas, tres son instituciones especializadas (Guatemala, Honduras, Paraguay), dos INDH cuentan con unidades especializadas que llevan a cabo las funciones de MNP (Costa Rica, México) y dos siguen considerando los aspectos prácticos de la integración de las funciones del MNP en la INDH (Chile, Ecuador[5]). El proyecto de ley de MNP de Perú obliga a la INDH a *"establecer [...] la estructura orgánica y funcional que sea apropiada para el cumplimiento del mandato en la presente Ley."*[6]

La necesidad del establecimiento de una estructura específica así como la participación especial de expertos adicionales ha sido generalizadamente reconocida por los actores claves en Uruguay. La INDDHH no cuenta con los recursos ni con la capacidad para llevar a cabo un programa de visitas sistemáticas a todos lugares de detención en Uruguay.

[4] Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención, 9 de diciembre 2010. CAT/OP/12/5, párrafo 32.

[5] "Actualmente se encuentra llevando adelante un proceso de reforma institucional para afrontar esta nueva responsabilidad, crear una unidad especial, y contratar expertos para la función que le fue encomendada"; IPPDH, Aportes para la Implementación de los Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura en los países del MERCOSUR, junio de 2012.

[6] Proyecto de Ley No. 1618/2012-CR, Congreso de la República, Perú; recibido el 19 de octubre 2012.

La INDDHH podría establecer un Departamento Especializado para llevar a cabo las visitas a lugares de detención tal como en Costa Rica, Dinamarca, México o Polonia. Sin embargo, el establecimiento de una nueva unidad o departamento dentro de la INDDHH requiere la asignación de recursos adicionales significativos -tanto humanos como financieros- si se quiere asegurar el funcionamiento eficaz del MNP. En Costa Rica, donde la unidad especializada dentro de la Defensoría de los Habitantes emplea a 3 funcionarios a tiempo completo, es claro que el MNP adolece de una grave falta de recursos[7] . En comparación, el departamento especializado de la Defensoría del Pueblo en Polonia está compuesto por siete funcionarios (incluido el director), y está previsto sumar otras dos personas de otros departamentos. El futuro MNP de Paraguay, una institución autónoma, va a contar con 6 Comisionados/as y 3 asesores. Además, integrará *escabinos* (ciudadanos, miembros de la sociedad civil) como parte del MNP quienes "podrán realizar visitas, requerir informes y desarrollar cuanta actividad fuese necesaria para el cumplimiento de su función, por decisión propia, en igualdad de condiciones con los demás comisionados/as ". [8] En Austria la Defensoría de Pueblo ha optado por un modelo particular para garantizar un número suficiente de miembros del MNP con una buena integración de la sociedad civil. Las tareas del MNP han sido asignadas a seis comisiones regionales con un mínimo de 42 miembros en total[9] . Estos «comisionados» no son funcionarios de la institución de la Defensoría del Pueblo; de hecho mantienen sus empleos habituales al tiempo que desarrollan funciones del MNP (preparación, visitas, informes y recomendaciones) con una retribución *ad hoc* sobre una cuota base conforme al trabajo realizado en el año. Esto permite un gran pluralismo dentro del MNP, ya que está integrado por abogados, psicólogos, psiquiatras, médicos, expertos forenses, trabajadores sociales, expertos en derechos humanos, con una adecuada representación de género y de minorías, así como una buena integración de los mecanismos de la sociedad civil Naturalmente que un número tan amplio de miembros requiere una buena coordinación. En Austria, esta labor es desarrollada por los Jefes de los Comités que disponen de fondos para contratar a un/a Coordinador/a.

Un modelo similar fue propuesto por los actores en Uruguay. Se propone que las visitas a los lugares de detención sean llevadas a cabo por un(os) Grupo(s) de Trabajo establecido(s) de acuerdo al Artículo 66, inciso B de la Ley N° 18.446. Este grupo también estaría encargado de redactar los informes y recomendaciones, de manera

[7] "[...] se hace evidente la necesidad de obtener más recursos humanos, pues el personal está recargado con las funciones secretariales, en ocasiones con las labores de conducción de vehículos, y se requieren otros profesionales para poder cumplir y ampliar el cronograma de visitas en los centros de detención." Informe Anual de Labores 2011, MNP, Defensoría de los Habitantes, Costa Rica.

[8] Véase Artículos 23 y 27 de la Ley 4288/2011 del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura de Paraguay, 27 de abril de 2011.

[9] Artículo 12, párr. 1 Ley de la Defensoría del Pueblo, Austria, versión del 1 de julio 2012.

similar al funcionamiento de los Grupos de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Este Grupo de Trabajo podría integrar personal proveniente de la INDDHH, un miembro de la Consejo Directivo de la INDDHH y a expertos independientes de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general, tales como abogados, médicos forenses, psicólogos/ psiquiatras, sociólogos, profesores universitarios, etc. Estos últimos no serían funcionarios de la INDDHH sino miembros *ad hoc* contratados para cada visita. Sería recomendable la integración de un número considerable de expertos independientes mediante el establecimiento previo de una lista de potenciales integrantes con los diferentes perfiles ya señalados y sus antecedentes profesionales. Para garantizar la cobertura del MNP en todo el país y facilitar la logística, se podría considerar el establecimiento de grupos de trabajo regionales.

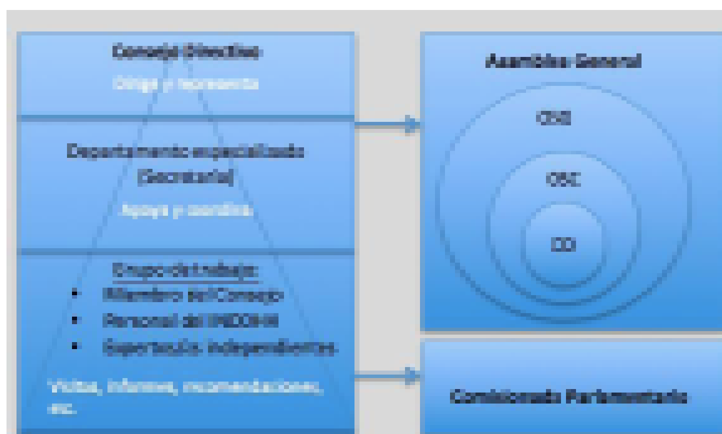
Las funciones del MNP podrían ser coordinadas y asistidas por un Departamento Especializado dentro de la INDDHH, que funcionando como secretaría, colaborara en la preparación, implementación y seguimiento de las visitas (similar a la Secretaria del SPT de las Naciones Unidas o la Comisión de Prevención de Tortura del Consejo Europeo).

El Departamento Especializado, el Grupo de Trabajo y el Consejo Directivo formarían el MNP, asumiendo todos los derechos y responsabilidades de acuerdo al Protocolo Facultativo. El Consejo Directivo sería el órgano que dirigiría y representaría al MNP, así como al resto de la INDDHH.

2. Cooperación con actores externos

Se sugiere que el MNP debe interactuar e informar a la Asamblea General de Derechos Humanos (Artículo 61 de la Ley N° 18.446) en las sesiones extraordinarias, con el fin de garantizar una amplia interacción con las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales. Sin embargo, las sesiones de la Asamblea General donde convergirá una amplia gama de organizaciones e instituciones de derechos humanos, incluidas las gubernamentales y las no gubernamentales, no parece ser el ámbito ideal para tratar temas delicados y confidenciales. Por lo tanto, el MNP debe, además, tener reuniones periódicas con organizaciones de la sociedad civil para intercambiar información y experiencias y también coordinar sus acciones. Para este propósito podría considerarse el establecimiento de acuerdos de cooperación.

Por otra parte, la INDDHH deberá coordinar sus funciones con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (Artículo 10 de la Ley N° 18.446), se recomienda de regular claramente esta coordinación para evitar confusiones o conflictos.



3. El MNP como órgano colectivo

Los problemas pueden surgir cuando los miembros del MNP –sea personal de una INDDHH o expertos independientes - que llevan a cabo las visitas a los lugares de detención tiene opiniones diferentes entre sus integrantes o diferentes a las de las autoridades de la INDDHH.

Es importante que un MNP actúe como un «órgano colectivo» y los miembros que llevan a cabo las visitas deben participar y estar involucrados en la toma de decisiones importantes, en los informes y recomendaciones de acuerdo con la planificación y la estrategia del MNP. En Guatemala, la ley establece que los miembros del MNP en general toman las decisiones por consenso y sólo cuando no sea posible, por mayoría simple[10]. El MNP de Austria, a través de la integración de miembros de la sociedad civil, prevé la posibilidad de que los miembros "externos" sean escuchados y en el caso de desacuerdo, tienen el derecho de añadir sus comentarios a los informes[11].

En discusiones con diferentes actores sobre el procedimiento de decisión del modelo de MNP planteado, se proponía lo siguiente en cuanto a los informes de visitas y recomendaciones: la delegación visitante (Grupo de Trabajo) será -con la ayuda del Departamento Especializado del MNP- quien elabore en la redacción del informe y las recomendaciones correspondientes a dicha visita, teniendo en cuenta los resultados y la opinión de cada miembro. Este informe será elevado al Consejo Directivo, el que puede hacerlo público o bien devolverlo a la delegación visitante a fin de que introduzca cambios en un período de tiempo limitado y prefijado, como forma de arribar a acuerdos sobre su contenido, si no los hubiere. Los acuerdos deberían buscarse a través del

[10] Artículo 26 Ley del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Decreto No. 40-2010, Guatemala.

[11] Articulo 8 Reglamento de la Defensoría del Pueblo de Austria, versión del 14 de julio 2012.

diálogo y en caso de no ser así se debería permitir la posibilidad de expresar opiniones disidentes. Principalmente los miembros del grupo de trabajo deberían ser involucrados en otras decisiones, que también pueden ser tomadas por consenso o mayoría de votos, aunque el Consejo Directivo puede reservarse el derecho de voto especial. De todos modos, es importante regular la toma de decisiones para evitar conflictos internos y permitir un funcionamiento eficaz y que, como fuera dicho, el MNP «hable con una sola voz».

4. Presupuesto suficiente y autónomo

El Protocolo Facultativo obliga a los Estados parte "a proporcionar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención" (artículo 18, párr. 3). La falta de recursos humanos y financieros es un problema común para la mayoría de los mecanismos nacionales de prevención. Ha sido reiteradamente declarado por numerosos actores y expertos internacionales que el cumplimiento de las funciones del MNP no puede llevarse a cabo eficientemente sin un aumento significativo de los recursos humanos y financieros para la INDDHH que ha sido designada. Como ya se ha dicho, para el desempeño eficaz de su mandato un MNP tiene que desarrollar una estrategia clara, así como la planificación de las visitas y de sus otras actividades. Esto sólo es posible con un presupuesto anual asignado y estable. Cuando el MNP se ve obligado a solicitar recursos financieros cada vez que tiene que llevar a cabo una visita, esto obstaculiza seriamente su funcionamiento efectivo. Por lo tanto, es altamente recomendable asignar al MNP un presupuesto autónomo, independiente del resto de la INDDHH.

El Defensor de los Habitantes en Costa Rica, donde las grandes dificultades experimentadas por MNP han sido debido a la falta de fondos, ahora estará obligado, por la nueva ley, a proporcionar recursos suficientes al MNP. En la ley se especifica que por acuerdo, la oficina del Defensor de los Habitantes tiene que determinar el presupuesto del MNP correspondiente al próximo "período económico, en el último mes del año en curso".[12] También el MNP de Austria cuenta con un presupuesto independiente dentro de la institución de la Defensoría del Pueblo.

El presupuesto necesario para un MNP depende de la estructura y métodos de trabajo que desarrollará, así como de la evaluación de las actividades generales consideradas necesarias, su preparación, ejecución y seguimiento. En particular, se requiere de una evaluación exhaustiva de la situación en el país, el número de lugares de detención, el número de personas privadas de libertad, el transporte y las necesidades técnicas, etc. A modo de ejemplo, el MNP de Austria (con 8.4 millones de habitantes)

[12] Artículo 15 Proyecto de Ley No. 18.273, Creación del MNP, Costa Rica, 12 de octubre 2011.

cuenta con un presupuesto de 3 millones de euros sobre un presupuesto total de 10 millones de euros asignados a la institución de la Defensoría del Pueblo. Honduras (con 7.8 millones de habitantes) cuenta con aproximadamente 950.000 euros y el proyecto de ley de presupuesto del MNP en Paraguay (6.6 millones de habitantes) actualmente prevé aproximadamente 440.000 euros.

4. Mandato y amplios poderes de visita

El mandato y las facultades de los MNP están claramente prescritos en los artículos 19, 20, 22 y 23 del Protocolo Facultativo. Es importante que éstos se traduzcan eficazmente en el ordenamiento jurídico nacional, que en términos ideales debería ser a través de una ley nacional del MNP. Aún más, la legislación nacional debería incorporar el amplio mandato del Protocolo Facultativo: el acceso a todos los lugares de detención, todas las instalaciones y toda la información pertinente; la oportunidad de mantener entrevistas en privado en un lugar de su elección con las personas privadas de libertad y otras personas de su elección; el derecho a hacer recomendaciones, publicar informes y presentar propuestas y observaciones acerca de la legislación.

Uno de los problemas centrales identificados en la Ley N° 18.446 es que se otorga expresamente el mandato de llevar a cabo las visitas a todos los lugares de privación de libertad sólo al Consejo Directivo (Artículo 35). Sin embargo cabe puntualizar que la capacidad real de realizar las funciones del MNP, puede diluirse en el contexto de un mandato y funciones tan amplias como las que les han sido asignadas por Ley. Por lo tanto es razonable aconsejar que se extienda a todos los miembros que lleven a cabo las funciones esenciales del MNP, el mandato y las facultades especificadas en el Artículo 35. Se recomienda que la regulación del mandato y las facultades de todos los miembros se haga, en el corto plazo, a través de una reglamentación, en tanto se avanza en un mediano plazo en la redacción de una Ley. Ambos instrumentos deberían incluir expresamente y de la forma más específica posible, todos los poderes establecidos en el Artículo 20 del Protocolo Facultativo.

En este sentido es importante que los poderes de vista sean los mismos que en el Protocolo Facultativo. Según la Ley 18.446 el Consejo Directivo tiene facultades para *"ingresar, con o sin previo aviso a los lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en régimen de internación."* Esto, sin embargo, es un mandato más estrecho que el que figura en el Articulo 4, párr. 2 del Protocolo Facultativo, que permite a los MNP las *visitas "a cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito."* Por lo tanto, es recomendable que las normas que regulen el MNP amplíen la definición de los lugares de detención.

Además se debe incluir el derecho a realizar entrevistas privadas y confidenciales, que es clave para el trabajo del MNP. Bajo un contexto de presencia de policías o personas de vigilancia o supervisión, es poco probable que la persona entrevistada revele información concerniente por ejemplo a abusos o malas prácticas, debido al temor a la represalia. En la práctica un MNP a menudo corre el riesgo de ser restringido por las autoridades de los establecimientos, aduciendo argumentos de seguridad.

También se debería considerar incluir el derecho –pero no necesariamente la obligación- de publicar los informes correspondientes a las visitas.

En principio, un MNP no debe procesar o investigar las denuncias ya que se corre el riesgo de diluir el enfoque preventivo y, en particular, dañar el diálogo constructivo con las autoridades y/o la relación sensible con las personas privadas de libertad. Por lo tanto, una nueva regulación debería especificar que el mandato del MNP es exclusivamente preventivo y por tanto, la investigación y el tratamiento de todas las denuncias recibidas deberán ser abordadas por otro departamento.[13] También sería importante desarrollar internamente los aspectos nodales del enfoque preventivo y establecer métodos de trabajo claros.

Con el fin de garantizar el funcionamiento eficaz del MNP en la práctica y evitar obstáculos en su trabajo diario, debería considerarse el establecimiento de acuerdos interinstitucionales con las autoridades, en virtud de garantizar el acceso a las instalaciones, las personas y la información confidencial, así como desarrollar una metodología para el diálogo mencionado en el artículo 22 del Protocolo Facultativo. Los acuerdos podrían considerar la designación de una persona de contacto o enlace en cada Ministerio, quien será responsable de facilitar la coordinación y la cooperación.

5. Aptitudes y conocimiento profesional

El Protocolo Facultativo obliga a los Estados a garantizar que los expertos del MNP tengan las aptitudes y conocimientos profesionales, así como asegurar un equilibrio de género y una adecuada representación de las minorías (artículo 18, párr. 2.). La tarea de supervisión de todos los lugares de detención requiere diversas calificaciones en los equipos de visita, que deben estar integrados por abogados, médicos, psicólogos, psiquiatras, sociólogos, pedagogos, etc. Especialmente en el caso de las INDH que han sido designadas como MNP, frecuentemente su personal es de carácter preeminentemente legal o administrativo, por cuanto es necesario y fundamental incorporar personal especializado adicional para desarrollar las tareas del MNP.

Con el fin de garantizar una composición pluralista, es importante -como en el caso de Austria, Francia o México- un gran número de miembros. En especial, la integración

[13] Véase Art. 12(e) Ley MNP de Guatemala.

de los miembros a tiempo parcial como se ha explicado anteriormente en el ejemplo de Austria o Paraguay, puede ser una solución económica para integrar diferentes experiencias y conocimientos. Por esta razón, el establecimiento de un grupo de trabajo de expertos independientes fue propuesto por numerosos actores en el Uruguay.

Además, es importante el establecimiento de criterios de selección claros y objetivos para los miembros. El artículo 45 de la Ley N° 18.446 regula los criterios para los miembros de la Consejo Directivo, incluyendo *"experiencia y notoria versación en materia de derechos humanos»*. Por otra parte, establece que en la composición del Consejo *"se procurará asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación"*. Sin embargo, en relación con el resto del personal de la INDDHH, el Artículo 81 prevé la contratación de funcionarios públicos y se limita a mencionar que deben ser *«preferentemente especializados en derechos humanos»*. Esta restricción excluye la integración de los miembros de la sociedad civil (doctor en medicina, abogados, psicólogos, etc.), y en particular la de organizaciones de derechos humanos que suelen ser las que tienen la mayor cantidad de experiencias y conocimientos en la prevención de la tortura y los derechos de los detenidos. Combinado con los débiles criterios de selección, esto no garantiza las calificaciones profesionales requeridas como tampoco una composición plural. Por lo tanto, la selección del personal del MNP no debería limitarse a los funcionarios públicos sino que por el contrario, la incorporación de miembros debería abrirse a la sociedad civil. Aún más, se recomienda muy especialmente establecer expresamente los perfiles indispensables para el desarrollo eficaz de las funciones del MNP (Medicina, Psicología / Psiquiatría, Derecho, Sociología, etc.), así como establecer expresamente que los/as candidatos/as deberán tener experiencia probada en el campo de los derechos humanos y de preferencia en la prevención de la tortura. Naturalmente, también deberían ser expresamente contemplados los criterios de género y minorías para asegurar una adecuada representación.

4. Garantizar la independencia

La independencia de un MNP es crucial para la prevención efectiva de la tortura y los malos tratos. El artículo 18, párr. 1 del Protocolo Facultativo establece que el MNP así como su personal deben ser funcionalmente independientes. Más aún, el artículo 18, párr. 4, hace referencia a que se deben tomar en cuenta los Principios de París, los cuales incluyen una serie de previsiones que garantizan la independencia.

La independencia del MNP debe establecerse en un texto constitucional o legislativo[14]. El Artículo 2 de la Ley N° 18.446 le otorga a la INDDHH total

[14] Véase artículo 2 de los Principios de París; véase también el SPT, CAT/OP/12/5, párr.7.

independencia institucional y funcional. Para el caso de los expertos independientes –aquellos/as que no siendo funcionarios de la INDDHH se integran al MNP- su independencia debe estar expresamente regulada. Como se mencionó anteriormente, el MNP debe tener una clara y firme base legal que garantice su funcionamiento independiente. Hasta el momento, la Ley de la INDDHH sólo designa a la institución como MNP, pero no regula su mandato. Por lo tanto, es recomendable a mediano plazo ampliar la Ley de la INDDHH incluyendo un capítulo específico sobre el MNP o bien la promulgación de una ley especial para el MNP.

Es importante regular un procedimiento claro y transparente para la selección de los miembros del MNP que busque una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil. Tal es el caso en Paraguay, donde un Órgano Selector, compuesto por miembros de la sociedad civil, selecciona los miembros del MNP que serán sometidos a consulta popular en audiencias públicas (Art. 16). Para garantizar la transparencia de la selección y el involucramiento de la sociedad civil, se sugirió que la selección de los miembros pudiera tener lugar en la Asamblea General de Derechos Humanos, donde la sociedad civil y los organismos gubernamentales participarán, pero sin derecho a voto (Art. 61).

Los criterios de selección deberían garantizar la independencia funcional de los miembros. Es importante que ningún representante activo de cualquier autoridad a ser supervisada por el MNP sea parte de él y debería prestarse especial atención a que ningún miembro tenga relación de contrato con alguna agencia gubernamental. Las incompatibilidades deberían ser claramente explicitadas como lo son para el caso de los miembros del Consejo Directivo (Art. 46)[15]. Sin embargo, los expertos independientes deberían tener el derecho de mantener sus empleos o funciones, siempre y cuando ello no afecte la independencia, la imparcialidad o la reputación del MNP. La independencia funcional no sólo implica que los miembros del MNP no pueden recibir instrucciones de ninguna autoridad pública, sino también que son institucional e individualmente independientes de las autoridades estatales. Un MNP no puede tener miembros que ocupen cargos activos en el Poder Ejecutivo, en ninguna dependencia del Sistema de Justicia (jueces, fiscales) o en las instituciones supervisadas por el MNP, así como tampoco puede integrarse en calidad de miembros a quienes tengan lazos personales estrechos con personas con connotada participación político-partidaria o de gestión gubernamental. Por ejemplo, en la ley de Guatemala también se incluye como incompatibilidad una relación de sangre o una relación personal con altas figuras políticas o funcionarios

[15] Véase Artículo 46 Ley 18.446.

encargados de hacer cumplir la ley. Honduras también prohíbe la militancia político-partidaria connotada o el desempeño de cargos dentro de partido político[16].

La base contractual de todos los miembros debería ser claramente regulada, especificando la duración del mandato, así como los motivos y procedimientos para una eventual remoción, como está establecido para el caso de los miembros de la Consejo Directivo (Art. 41 y 52). Para asegurar la eficacia e independencia, se recomienda que los miembros del MNP tengan mandatos por períodos entre 3 y 5 años[17]. Un escalonamiento de las fechas de finalización de los mandatos, tal como se hizo en el SPT[18], puede asegurar que no todos los miembros sean reemplazados al mismo tiempo, como forma de asegurar cierta continuidad y coherencia en el trabajo del MNP. La remoción sólo debería llevarse a cabo por causa de una falta grave y debe ser resuelta por una amplia mayoría de los miembros del Parlamento o del propio MNP.

El artículo 35 del Protocolo Facultativo establece que *"Se reconocerá a los miembros [...] de los mecanismos nacionales de prevención las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio independiente de sus funciones".* Por lo tanto es importante establecer claramente las prerrogativas e inmunidades de todos los miembros, y no sólo las de los del Consejo Directivo.

Los expertos independientes deberían recibir una compensación adecuada por el cumplimiento de las funciones del MNP (preparación, ejecución y seguimiento de las visitas). Una compensación insuficiente hace que sea difícil contratar a los expertos adecuados y podría incluso plantear una amenaza a la independencia.

El Artículo 74 y siguientes de la Ley N° 18.446 conceden a la INDDHH autonomía financiera mediante la garantía de un presupuesto autónomo y suficiente. Sin embargo la Ley no prevé un presupuesto especial para el MNP. Para funcionar con eficacia, un MNP necesita considerables recursos humanos y financieros para retribuir al personal y a los expertos contratados, y proporcionar los materiales necesarios como vehículos, cámaras y teléfonos, etc. Por tanto es necesario un presupuesto estable y fijo para todo el año con el fin de permitir una planificación adecuada, así como respuestas rápidas y flexibles (visitas *ad hoc*). El MNP debe ser capaz de funcionar de manera autónoma y no tendría que solicitar la aprobación del presupuesto cada vez que necesite emprender una

[16] Articulo 12 Decreto 136-2008, 5 de Diciembre del 2008, Honduras; Articulo 20 Ley MNP de Guatemala.

[17] Véase también ACNUDH/ ICHRP, Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Ginebra 2005 pág. 14, recomendando periodos de cinco años. Para disponer "de tiempo suficiente para ser eficaces sin estar demasiado expuestos/as a las preocupaciones por su futuro profesional."

[18] Artículo. 9 Protocolo Facultativo: "Los miembros del Subcomité para la Prevención serán elegidos por un mandato de cuatro años. Podrán ser reelegidos una vez si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de la mitad de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años.

acción. En el grupo de trabajo *Hacia el establecimiento de un Mecanismo Nacional de Prevención* organizado en el marco de la Conferencia Internacional "La prevención de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes en Uruguay. Seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura" se valoró especialmente que el MNP debería tener su presupuesto autónomo para garantizar la independencia financiera y un funcionamiento eficaz. Para estimar lo más rigurosamente posible el monto adecuado para tal funcionamiento, sería pertinente realizar un relevamiento exhaustivo de todos los lugares de detención, como insumo central para el cálculo acertado de cuánto insumiría cada visita, tomando en cuenta que cada lugar de privación de libertad debería visitarse al menos una vez al año y que aquellas instituciones más grandes y problemáticas seguramente necesiten una frecuencia mayor.

Conclusión

La creación de la INDDHH en el Uruguay y su designación como MNP representa una oportunidad histórica para avanzar en el combate y la prevención de la tortura y los malos tratos. La INDDHH tiene un mandato fuerte, plena independencia y cuenta con un Consejo Directivo integrado por personas con gran experiencia y una trayectoria de muchos años en el campo de los derechos humanos. Sin embargo, no se especifica en la ley, de qué manera la INDDHH, entre sus muchas otras tareas, aplicará el mandato del MNP. Es de esperar que el trabajo del MNP se convierta en una función central de la INDDHH y las salvaguardias y garantías necesarias estén instaladas para que pueda funcionar con eficacia.


© Santiago Mazzarovich

Libertad de expresión y política de comunicación democrática. Una deuda con la democracia, el pluralismo y la diversidad

Edison Lanza - CAInfo*

La iniciativa del Poder Ejecutivo para que el Parlamento discuta una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sigue demorada. A la fecha, un proyecto redactado en base a un amplio consenso no termina de pasar del Ministerio de Industria, Energía y Minería a la Presidencia de la República, desde donde el Consejo de Ministros debiera enviarlo al Parlamento.

No parece haber obstáculos políticos o institucionales para avanzar. El gobierno tiene legitimidad para dar el primer paso en la derogación de la ley de Radiodifusión (Nº 14.241) aprobada por la dictadura militar. El proceso para la elaboración de una ley central para la democracia fue amplio y participativo, la sociedad civil –a través de la Coalición por una Comunicación Democrática- viene librando una batalla desigual con los poderes concentrados de la comunicación y el partido de gobierno (Frente Amplio) lo ha declarado prioridad política.

Sin embargo, dos años después de que el Comité Técnico Consultivo para la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) entregara su informe con las bases para elaborar la ley (el 6 de diciembre de 2010) el gobierno sigue sin definir un texto para esta reforma sustantiva en términos democráticos. Los tiempos políticos juegan en contra de la aprobación de una iniciativa de esta trascendencia. Cada mes que nos acerca a las elecciones internas, nos distanciamos de la posibilidad de que el

* Director del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo); Profesor agregado de la Licenciatura de Ciencias de la Comunicación de la Udelar.

Parlamento aborde una norma compleja y de alta sensibilidad para la relación del sistema político y la democracia[1] .

Una obligación estatal

La aprobación de una LSCA es una obligación del Estado relativa a las convenciones internacionales de derechos humanos, pluralismo y diversidad en la radiodifusión que homologadas por el Parlamento. También es un imperativo moral a más de 25 años de recuperada la democracia. El espectro es un patrimonio común de la humanidad y, sin embargo, en Uruguay sigue siendo usufructuado por un reducido grupo de medios concentrados, que a través de una ley aprobada en dictadura los mantienen sin rendición de cuentas, plazos y mecanismos de apertura a otros sectores de la comunicación.

Es cierto que la ley de Radiodifusión Comunitaria (N° 18.232) significó la apertura del espectro al sector comunitario, bajo estándares de acceso democráticos y de respeto a la libertad de expresión, pero el conjunto de normas que deben dar paso a un sistema de comunicación democrático depende de una reforma mayor.

El 20 de octubre de 2005 la UNESCO aprobó la *Convención sobre la protección y promoción la diversidad de expresiones culturales*, Carta ya aprobada por 79 países, incluido Uruguay[2] . En ella se afirma entre otras cosas que la diversidad cultural crea un mundo rico y variado que acrecienta la gama de posibilidades y nutre las capacidades y los valores humanos y constituye, por lo tanto, uno de los principales motores del desarrollo sostenible de las comunidades, los pueblos y las naciones; y que la diversidad cultural, tal y como prospera en un marco de democracia, tolerancia, justicia social y respeto mutuo entre los pueblos y las culturas, es indispensable para la paz y la seguridad en el plano local, nacional e internacional.

La Convención establece que el acceso equitativo a una gama rica y diversificada de expresiones culturales procedentes de todas las partes del mundo y el acceso de las culturas a los medios de expresión y difusión, son elementos importantes para valorizar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo. En el *Capítulo 1, Principios rectores,* la Convención establece el *Principio de respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales*. Plantea que sólo se podrá proteger y promover la diversidad cultural si se garantizan los derechos humanos y las libertades fundamentales como la libertad de expresión, información y comunicación, así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales.

1 El Comité Técnico Consultivo para la Nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) fue convocado por la DINATEL en julio de 2010. Sus miembros fueron elegidos a título personal, pero bajo la premisa que cada uno mantenía un rol de importancia en organizaciones empresariales, profesionales, gremiales o de la sociedad civil vinculadas a la comunicación.

2 Ley N° 18.068 promulgada el 11 de diciembre de 2006.

La concentración mediática, obstáculo a la diversidad y el pluralismo

En paralelo al proceso de aprobación de la *Convención*, se desarrolló una creciente coincidencia en los organismos internacionales de tutela y protección de los derechos humanos -en particular aquellos especializados en la custodia de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la comunicación-, en señalar los perjuicios que los fenómenos de la concentración excesiva de la propiedad o titularidad de los medios de comunicación causan a esas libertades y a la propia democracia.

La experiencia comparada muestra que cuando los Estados omiten regular o limitar estos fenómenos naturales en muchos mercados, pero especialmente sensible en los de la comunicación, se restringe la pluralidad de voces, el pluralismo y la diversidad de propuestas y formatos.

En el caso de Uruguay, los tres grandes grupos empresariales de la televisión privada comercial nacional (conocidos por sus señales abiertas: 4, 10 y 12) han logrado conformar una red nacional de emisoras de televisión abierta y por cable que controlan en forma directa o indirecta, ya sea mediante la titularidad de las frecuencias u otras modalidades contractuales. Esto les ha permitido reproducir los contenidos que producen o adquieren centralmente en Montevideo en todo el territorio nacional y, consecuentemente, acaparar las audiencias en todos los formatos y en todas las zonas geográficas. Se trata sin duda de unos de los sistemas más concentrados de la región, lo que se traduce en el dominio de las frecuencias más importantes, las redes de comunicación, las audiencias y los ingresos publicitarios.

La lenta marcha

Un creciente movimiento de la sociedad civil y una parte del actual gobierno encabezado por José Mujica, ha empujado para que el Poder Ejecutivo considere enviar al Parlamento un proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual para establecer un nuevo marco regulatorio para todo el sector audiovisual.

No obstante, el camino ha sido incierto. La dialéctica regulación-violación de las libertades informativas ha saltado al debate. “Ninguna ley, ninguna regulación”, insisten los poderes fácticos de la televisión a través de diversos representantes. Pero como viene sucediendo en el resto de la región, Uruguay, a su modo, también ha avanzado en este campo. Una mayoría de actores acuerdan en la necesidad de aprobar normas anticoncentración, regulación de los derechos frente a los medios, educación para los medios, tres sectores en la comunicación, pluralismo, respeto a la diversidad por razones de género, sexo o raza, cuotas de pantalla para la producción nacional, derechos para las audiencias, cláusula de conciencia para los periodistas, etcétera. Todo eso condensado en una ley de servicios de comunicación audiovisual que debe ser enviada en forma urgente al Parlamento.

En medio de este debate desembarcó en Uruguay la televisión digital terrestre abierta (TDT). El gobierno optó por la norma digital brasileño-japonesa y aprobó un decreto que también apareja cambios para el sistema histórico. La norma significa un avance a destacar: introduce mecanismos equitativos para el acceso a las nuevas frecuencias. Los actores de la televisión han reaccionado con cautela, casi sin entusiasmo ante el nuevo paradigma. Salir de la cómoda situación de oligopolio para competir en un entorno que exige inversiones y el ingreso de nuevos jugadores, no es algo a lo que estén acostumbrados estos tres grandes de la comunicación.

En breve se licitarán más de 10 canales de 6 megaherz (hasta 6 comerciales, 2 públicos y 2 comunitarios), se reserva espacio para todos los tipos de medios, apertura a nuevos jugadores, interactividad, más canales públicos. Al mismo tiempo, la telefónica estatal ha comenzado a tender fibra óptica directa al hogar, lo que revolucionará la industria del cable, acelerando la convergencia tecnológica y la desintermediación.

El año termina con otra buena noticia. La creación del Comité Técnico Consultivo sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación avanzó durante dos meses en un consenso básico para regular los derechos de esa población ante los medios y regula por primera vez los límites a los contenidos violentos, sexistas, o que inciten al consumo de drogas, el odio, etcétera, dentro del horario de protección a la infancia.

En resumen, tres dimensiones de cambio acechan a la televisión tradicional de Uruguay: las nuevas tecnologías, una nueva regulación para el sector en clave democrática y la transición a la TDT. Qué resultará de este cambio es lo que aún está por verse.

Los cambios regulatorios para desarticular a los poderes fácticos nacionales de la comunicación llegan en un momento de incertidumbre respecto al futuro de la televisión como medio. La televisión uruguaya necesita en forma imperiosa de la competencia de formatos y contenidos, producción nacional de calidad y la apertura de la TDT parece ser un buen camino. La reforma mayor sería una medida histórica para fortalecer la democracia, aunque bien sabemos la resistencia y contradicciones que desata esta iniciativa.

GMS
Grupo Medios y Sociedad

COMUNICADO

Montevideo, 2 de agosto de 2012.

Victoria de la libertad de expresión y la sociedad civil
Revocan permiso para operar radio de Miguel Sofía

La revocación del permiso para operar la Radio Cenit FM de Rivera, cuyo titular era el prófugo Miguel Sofía (involucrado en graves violaciones a los derechos humanos como integrante del Escuadrón de la Muerte) es una victoria de la libertad de expresión y la sociedad civil en su conjunto.

El caso se inició con una denuncia del Grupo Medios y Sociedad (GMS) por la concentración ilegal que suponía la compra de 11 radios por parte del grupo del empresario mexicano Ángel González. En esta compra se unificaron el llamado grupo Sarandí y el ex grupo Del Plata, propiedad de la familia de Sofía.

La denuncia lleva varios años de tramitación en la URSEC y el Ministerio de Industria, Energía y Minería y esta era una de las radios denunciadas. La revocación prueba que Sofía vendió el paquete de cuatro radios del que era titular en su plan de escapar a la Justicia que lo investigaba por crímenes de lesa humanidad. Prueba también que se vendió un grupo de emisoras que de por sí sobrepasan los límites legales a la concentración a otro grupo que acumuló aún más radios.

Lamentablemente las otras transferencias del Grupo Sofía fueron autorizadas y solo ésta no se concretó y ahora es revocada.

A tres años de presentada la denuncia, GMS espera los resultados del resto de las investigaciones en curso, expectantes de lo que se resuelva con las restantes frecuencias adquiridas por el grupo González.

comunicación democrática

Coalición de la Sociedad Civil por una Política Democrática de Comunicación

Montevideo, 27 de junio de 2012

Organizaciones de la Coalición por una Comunicación Democrática llaman a un debate amplio y participativo sobre la relación de los medios con las audiencias y los sectores vulnerables

La propuesta del gobierno de regular los contenidos de violencia excesiva y sexual pone nuevamente sobre la mesa la necesidad imperiosa de que el país apruebe una regulación democrática para los medios audiovisuales que sustituya al marco normativo actual aprobado en la dictadura.

La discusión de la necesidad de marcos normativos para regular distintos fenómenos de la comunicación, se enmarca en la relación de éstos con la sociedad en su conjunto y en la ausencia de políticas públicas y estímulos para los medios de comunicación.

En ese sentido la Coalición por una Comunicación Democrática reivindica el proceso desarrollado en el Comité Técnico Consultivo de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que, por primera vez, permitió discutir en forma participativa y amplia una política integral para los medios audiovisuales.

En ese contexto, las organizaciones que integran la Coalición propusieron y siguen proponiendo una regulación que garanticé la libertad de expresión en los medios, pero que respete los derechos de sectores vulnerables, en cumplimiento con las convenciones internacionales de derechos humanos que aprobó el país referidas a niñez, género, discriminación sexual o por razones de raza, personas con discapacidad, etcétera.

En lo que refiere a la medida propuesta por el gobierno para proteger a niños y niñas de los contenidos de violencia explícita. Entendemos que es necesario ubicar la reflexión sobre esta medida en particular, en el marco más amplio relativo a la regulación de medios y su relación con la infancia y la adolescencia.

La relación de niños, niñas y adolescentes con los medios de comunicación y las pantallas en particular, constituye un elemento central para las democracias actuales. A la hora de pensar en fortalecer mecanismos y ámbitos de convivencia esta relación adquiere particular relevancia y requiere una regulación integral que abarque el horario de protección al menor, contenidos inadecuados, producción de contenidos y educación para los medios, entre otros capítulos.

Este no es un asunto solo del gobierno, aunque es su responsabilidad. Debatir y acordar socialmente qué tipo de relación quiere la sociedad uruguaya establecer entre sus niños y sus medios de comunicación, requiere ineludiblemente la activa participación de empresarios de la comunicación, de trabajadores y profesionales de los medios, de la academia, de las organizaciones de la sociedad civil y por qué no, de los propios niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a los contenidos de violencia extrema, de carácter sexual, discriminación por razón de género o raza, etcétera, que emite a diario la televisión y que afecta a las audiencias en general, cabe similar reflexión. Es posible establecer un marco regulatorio que sancione con posterioridad a la emisión, aquellos contenidos ofensivos por estas razones, todo lo cual requiere reglas claras, una institucionalidad independiente y una defensoría de las audiencias que debería establecerse por ley.

La Coalición reafirma su compromiso con los espacios de participación que se convoquen para discutir y debatir sobre la política de comunicación y aguardamos que el Poder Ejecutivo cumpla con su anuncio de enviar al Parlamento el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA).

Acceso a la información pública en Uruguay: transición cultural, avances y obstáculos en la implementación

Tania da Rosa - CAinfo*

Un derecho, varias dimensiones

Desde el año 2008 Uruguay forma parte del elenco de países que cuentan con un marco legal específico para garantizar el derecho de acceso a la información pública (DAIP). La Ley N° 18.381 y su Decreto Reglamentario 232/2010 instrumentaron un procedimiento para la efectiva realización de este derecho humano que se encuentra reconocido implícitamente en la Constitución Nacional[1] y en diversos instrumentos internacionales[2] de derechos humanos ratificados por el país.

El desarrollo alcanzado en la última década por este derecho ha llevado a que se lo caracterice actualmente como fundamental y autónomo. Es en consecuencia, inalienable, universal e interdependiente, se encuentra sujeto a un régimen estricto y legal de excepciones, y es fuente de obligaciones positivas para el Estado que debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su efectiva realización de acuerdo con los principios y estándares[3] que orientan los derechos humanos y en particular aquellos que refieren al DAIP.

De acuerdo con las formulaciones legales más avanzadas, este derecho supone el de todas las personas a acceder a información en poder tanto de los organismos públicos como de aquellas entidades en las que el Estado participe con recursos públicos[4]. Sin embargo, en función del valor que la información tiene en la vida cotidiana de todas las

* Abogada. Coordinadora del Programa acceso a la Información pública y protección de otros derechos humanos. Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública.

[1] Art. 7, 29, 72, 82 y 332 de la Constitución Nacional.

[2] Ver por ejemplo: la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 19); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19); la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (Art. 10); y la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 13).

[3] Ver por ejemplo: la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión (CIDH/2000); Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (Comité Jurídico Interamericano/2008) , Ley modelo para el acceso a la Información pública (OEA/2010), los informes de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión CIDH. En las normas de fuente nacional, los principios se encuentran recogidos en el Decreto Reglamentario 232/2010.

[4] Esta definición amplia del DAIP es la adoptada por la Ley Modelo de la OEA. La ley uruguaya toma un criterio más restrictivo, la definición legal no se incluyeron a texto expreso las sociedades anónimas y otro tipo de sociedades constituidas o con participación de capital del Estado.

personas, el DAIP es además, un prerrequisito para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos fundamentales. Muchas veces también es una herramienta para la protección de otros derechos, como ha quedado refirmado con distintos usos que varias organizaciones sociales de Uruguay han realizado de la Ley en el último año[5].

En octubre de 2008 la sanción parlamentaria de la Ley N° 18.381, *Derecho de acceso a la información pública (LDAIP),* incorporó a la legislación uruguaya de manera explícita y específica los principales estándares para garantizar el efectivo goce de este derecho por parte de la ciudadanía. Reconoció el DAIP como un "derecho fundamental" (Art.1). Ofreció una definición amplia de información pública, estableciendo que es *"toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal"* (Art. 2). La ley introdujo el principio de máxima publicidad, disponiendo que toda la información en poder de los sujetos obligados se presume pública (Art. 4). En consonancia con los estándares y principios del derecho internacional de los derechos humanos, la LDAIP fijó un régimen legal y estricto de excepciones. De acuerdo con el mismo, *"las excepciones a la información pública serán de interpretación estricta"* y comprenden aquellas informaciones comprendidas en el secreto bancario y tributario y la información clasificada de carácter reservada y confidencial, de acuerdo a los parámetros que la propia norma y el Decreto Reglamentario introducen.

En agosto de 2010 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 232/2010, que reglamenta la LDAIP. Esta norma explicitó los principios que deben orientar la aplicación de la Ley. Introdujo a nuestro derecho positivo la "prueba de daño" (Art. 25), por la cual, al resolver la clasificación de información los organismos deben justificar que el daño que pudiera causar su divulgación resulta mayor que el interés público en la misma. Además, el Decreto detalló el contenido de las obligaciones de transparencia activa que había previsto la Ley.

Un antes y un después

La aprobación parlamentaria de la Ley N° 18.381 -en la que la sociedad civil jugó un papel decisivo- puso al país en la ruta de la transparencia. Sin embargo en aquel momento se sabía que la sanción legislativa era apenas el punto de partida. Hasta ese momento, las personas enfrentaban múltiples obstáculos a la hora de intentar acceder a información en poder de los organismos públicos. Estos inconvenientes llegaron en

[5] Por ejemplo: CAinfo ha trabajado en alianza con la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual en torno al acceso a la información pública sobre la violencia doméstica; con el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur y la Red de Apoyo al Migrante respecto al acceso a los Derechos Económicos y Sociales de los inmigrantes radicados en el país; con el Grupo GAIA, en torno al acceso a la información ambiental; con el Comité de los Derechos del Niño e Infancia, Adolescencia y Ciudanía (IACI) respecto al acceso a información sobre infraestructura educativa, etc.

algunos casos a la Justicia, la que a principios de la década de 2000 emitía algunos fallos emblemáticos que contribuyeron a ir abriendo camino al acceso a la información pública[6].

Actualmente, a cuatro años de la entrada en vigencia de la Ley existe un nuevo escenario en el que es posible señalar avances, obstáculos y algunos síntomas de alerta.

Es evidente que la LDAIP marcó un antes y un después en la transición hacia una cultura de la transparencia: por un lado, colocó a Uruguay entre los países de la región con un marco jurídico avanzado, por otro, saldó la discusión en torno a qué las personas tienen el *derecho a saber* cómo se adoptan las decisiones públicas. Sin embargo, como se plantea en los apartados siguientes, este avance en el discurso jurídico requiere aún de un mayor compromiso político y de un presupuesto adecuado para la apropiada implementación.

Un problema que sigue sin resolverse

La debilidad del diseño institucional del órgano de control e implementación de la LDAIP a nivel de toda la administración pública, fue uno de los puntos en los que la sociedad civil hizo varios llamados de atención durante el trámite parlamentario. La posición institucional de dicho órgano –la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)- como un desconcentrado de la AGESIC con autonomía técnica, determina que sus resoluciones no tengan poder vinculante y puedan ser revocadas –llegado el caso, como ha ocurrido en 2012- por Presidencia de la República. CAinfo ha señalado que éste diseño incumple los estándares internacionales en materia de derecho a la información. De acuerdo a estos parámetros, los órganos de control del acceso a la información deben gozar de independencia frente a todos los poderes y organismos, y sus decisiones deben ser vinculantes, aunque puedan ser recurribles ante la Justicia. Así funciona por ejemplo el Consejo de la Transparencia de Chile y el Instituto Federal de Acceso a la Información de México[7].

Otro problema refiere a los escasos recursos humanos con los que cuenta la UAIP y la falta de presupuesto propio. Estas dificultades llevaron a que en 2012 una de las dos integrantes del Consejo Ejecutivo del órgano, designadas por el Poder Ejecutivo, presentara su renuncia en el mes de junio. El Consejo ha mantenido una integración parcial hasta principios de noviembre, lo cual implicó una señal preocupante. A la fecha del cierre de este informe, el Poder Ejecutivo anunciaba la designación de un

[6] Ver por ejemplo: Caso Andrés Alsina, Sentencia 222 del Tribunal Apelaciones en lo Civil de 7mo Turno (2001); Caso Quinteros, Sentencia 29, del Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 6to Turno (/2000).

[7] CAinfo, Comunicado de prensa del 11 setiembre 2012, disponible en: http://www.cainfo.org.uy/noticias/

nuevo integrante a efectos de completar la integración del órgano de control prevista en la ley.

Síntoma de alerta

Si bien aún no se conoce el detalle de toda la información sobre la que se estableció la reserva durante de 2012, las resoluciones adoptadas en ese sentido por parte de algunos organismos públicos en el último año representa un síntoma de alerta sobre el posible uso abusivo de la clasificación[8]. Esta situación también fue denunciada públicamente por el Centro, tras conocerse varios casos en que las autoridades no cumplieron adecuadamente con la justificación de sus resoluciones en función de la prueba de daño que estableció el Decreto Reglamentario de la LDAIP. La Unidad se apresta ahora a analizar los listados remitidos por los organismos y tiene la facultad de determinar la desclasificación de la información (Art. 26 literal C; Decreto 232/2010).

A esta situación se suman otros hechos, como el incumplimiento por distintos organismos de los plazos legales para la entrega de la información requerida (20 días hábiles), o la desnaturalización del proceso previsto en la ley, tanto en vía administrativa como judicial, otorgando vistas intermedias o prórrogas e intimaciones no previstas en los procesos previstos en la LDAIP.

Otro síntoma de alerta comenzó a vislumbrarse a partir de la resolución[9] adoptada en agosto de 2012 por Presidencia de la República, por la que se revocó una decisión de la UAIP que ordenaba al Banco Central del Uruguay entregar una información sobre los criterios para la clasificación de riesgo que aplica a las instituciones financieras. En los fundamentos se sostuvo en relación al caso concreto que la Unidad "no puede hacer prevalecer su criterio" y que ésta "no tenía competencia para dictar" la resolución objeto de controversia.

Algunos comentarios finales

La situación descripta hasta ahora nos lleva a plantear la necesidad de generar un espacio de reflexión -en el que estén involucrados distintos actores de la sociedad y del sistema político- en torno a las reformas legales necesarias para ajustar la normativa vigente a los estándares internacionales, y mejorar algunos aspectos de la implementación que resultan necesarios a la luz de la experiencia acumulada en estos primeros años de vigencia de la Ley.

En consonancia con lo planteado en este Informe, algunos de los puntos de dicha agenda deberían contemplar: la revisión del diseño institucional del órgano de control

[8] Algunos de los casos que tuvieron mayor relevancia fueron los del Ministerio del Interior y la Auditoría Interna de la Nación.

[9] Presidencia de la República, Resolución 1818 del 24 de agosto de 2012.

con la finalidad de dotarlo de mayor capacidad de fiscalización, gestión y recursos; la inclusión de nuevos sujetos obligados, de manera de adaptar el marco legal al estándar propuesto por la Ley Modelo de la OEA (resulta necesario incorporar por ejemplo a: las empresas y sociedades comerciales con capital Estatal, y otras que vayan surgiendo en el marco del desarrollo de la participación público privada); la revisión de la formulación de algunas excepciones previstas en la Ley, como es el caso de aquella que refiere a la información *"amparada en una cláusula de confidencialidad"*, que ha dado lugar a usos abusivos.

Finalmente no queremos dejar de mencionar que la UAIP y la AGESIC han venido realizando durante 2012 acciones para la capacitación de funcionarios públicos en todo el país. También generó un *Premio Nacional de Transparencia* para promover la implementación y aplicación de la LDAIP. Del mismo modo en este periodo ha contribuido al lanzamiento del portal *Qué sabes*[10] -una iniciativa de la sociedad civil- que permite realizar solicitudes de información a través de la web.

Sin embargo entendemos que la transición de la cultura del secreto a la cultura de la transparencia requiere de un compromiso mayor del gobierno y de todas las autoridades de la Administración. Resultan necesarias directivas políticas claras, coherentes y contundentes que ordenen cumplir la ley y hagan valer el sistema de sanciones administrativas para el caso contrario, partiendo de la premisa que, la pluralidad de los actos de gobierno es esencial para la democratización del Estado y la mejora de la calidad de la democracia.

[10] www.quesabes.org. El portal – creado y gestionado por DATA y CAinfo- fue presentado públicamente el 3 de octubre de 2012.

Comunicado

Montevideo, 14 de agosto de 2012.

El juez de Familia de 19º Turno, Ricardo Santana, dispuso que la Administración Nacional de Educación Pública deberá iniciar los trámites correspondientes para obtener la certificación de la Dirección Nacional de Bomberos (comúnmente conocida como habilitación) de todos los centros de educación primaria e inicial del sector público en un plazo de 120 días. El fallo procura tutelar el derecho a ser protegidos en el goce de su vida, salud e integridad física de más de 360 mil niños y niñas que concurren a diario a 2300 escuelas y centros de educación inicial.

El fallo fue pronunciado este lunes, tras acoger la demanda de amparo presentada el 1 de agosto por un grupo de abogados/as del Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo), el Comité de los Derechos del Niño (CDN) e Infancia y Adolescencia Ciudadana (IACI).

El magistrado decidió hacer lugar a lo solicitado por los actores tras constatar durante el juicio que sólo 6 escuelas (5 en el interior y 1 en Montevideo) de más de 2300 escuelas cumplen actualmente con la normativa vigente. Otros 15 centros se hallan habilitados por el sistema anterior y su habilitación se encuentra próxima a vencer.

Durante el proceso de amparo, altos funcionarios de la Dirección Nacional de Bomberos reconocieron que las escuelas no podrían funcionar de acuerdo a la reglamentación vigente. El acogimiento de la demanda abre la posibilidad de que por primera vez la totalidad de los centros educativos del sector público a cargo del Consejo de Educación Inicial y Primaria sean sometidos a un exhaustivo diagnóstico respecto a las condiciones de seguridad que presentan y la consecuente subsanación de las deficiencias que puedan existir.

En acuerdo con el dictamen fiscal, el juez impuso a la ANEP la obligación de presentar informes cuatrimestrales sobre los avances registrados "hasta que todos y cada uno de los edificios destinados a la educación inicial y primaria del sector público del país cuenten con certificación de medidas de defensa contra incendios, estableciéndose como fecha de presentación del primer informa ante la sede, el día 10 de diciembre del corriente año".

Respecto a la situación planteada por los promotores de la acción, la sentencia sostiene que la prueba logrado durante el proceso respecto a "la omisión de ANEP de tener habilitados sus centros educativos" por la Dirección Nacional de Bomberos "es abundante" Agrega que "no se advierte con claridad otros medios susceptibles de proteger eficazmente los derechos involucrados", estimando que "se verifican los presupuestos habilitantes para tutelar la acción de amparo instaurada".

“La omisión (denunciada) traduce manifiesta ilegitimidad pues desatiende derechos, bienes y valores reconocidos” en la Constitución Nacional, concluye el magistrado. Agrega que si bien “la resolución judicial no puede desatender las dificultades por carencias de recursos presupuestales (…) la problemática de los niños requiere una solución”.

“A la función jurisdiccional corresponde el conocimiento y decisión respecto a actos u omisiones de la Administración que pudieren ser lesivos o amenacen por ilegitimidad manifiesta derechos reconocidos expresa o implícitamente en la Constitución. Y es de la esencia de un estado de derecho y del principio de separación de poderes, la función de control” fundamenta la sentencia.

Antecedentes

La demanda tuvo como antecedente una acción judicial de Acceso a la Información Pública promovida por CAinfo en diciembre pasado ante la justicia de lo Contencioso Administrativo. En ese marco el juez Pablo Eguren ordenó a la ANEP en marzo de este año informar si las escuelas públicas estaban cumpliendo con la normativa relativa a la certificación de bomberos. El organismo carecía a esa fecha de la información y debió producirla para dar cumplimiento a la sentencia judicial. Con posterioridad a dicho fallo, el Consejo Directivo Central de la ANEP resolvió en abril de este año solicitar al Ministerio del Interior la conformación de una Comisión a efectos de analizar la situación de los centros educativos y establecer un plan para la regularización de los mismos ante la Dirección Nacional de Bomberos. Sin embargo dicha comisión no se integró sino hasta el jueves pasado.

Ante la sentencia dictada en el día de ayer las organizaciones accionantes quieren subrayar la trascendencia de la decisión del Poder Judicial, por cuanto la misma reafirma la aplicación a nivel de los tribunales nacionales de los principios del interés superior del niño y protección especial, criterios que permean el derecho de los derechos humanos. Del mismo modo, el acogimiento de la demanda abre la posibilidad de que por primera vez la totalidad de los centros educativos del sector público a cargo del Consejo de Educación Inicial y Primaria sean sometidos a un exhaustivo diagnóstico respecto a las condiciones de seguridad que presentan y la consecuente subsanación de las deficiencias que puedan existir. Esto por cuanto para obtener la certificación de la Dirección Nacional de Bomberos los centros educativos deben contar con instalaciones eléctricas en buen estado y disponer de un conjunto de medidas como la disponibilidad adecuada de extintores, señalización de emergencia y un plan de evacuación, entre otras exigencias.

Por otra parte, el presente proceso judicial permite reafirmar el papel fundamental que le compete al Poder Judicial en la tutela del Estado de derecho y de los derechos humanos de todos los habitantes del país, especialmente cuando de niños y niñas se trata. Al mismo tiempo, este proceso demuestra la importancia del trabajo de monitoreo

que realizan las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos e implementación de políticas públicas. Este caso es un claro ejemplo del impacto fundamental que tiene para toda la ciudadanía la efectiva realización del derecho de acceso a la información pública en tanto presupuesto para el ejercicio y la exigibilidad de todos los derechos humanos.

CAinfo
Comité de los Derechos del Niño
IACI – Infancia Adolescencia Ciudadana



Tres casos de Acceso a la información ambiental en la Justicia

Preocupa disparidad de criterios judiciales para garantizar el derecho de las personas al acceso a la información ambiental de grandes emprendimientos

En momentos que varias mega-inversiones en minería, infraestructura y agroindustria desembarcan en el país y potencialmente pueden afectar al medio ambiente y a las comunidades locales, CAinfo informa sobre la tramitación de tres acciones judiciales por el derecho a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

De este modo, manifiesta su preocupación por la falta de una política pública a nivel de todo el Estado para cumplir con la obligación de informar en tiempo y forma de todos los aspectos que hacen a las inversiones con alto impacto ambiental. Dan cuenta de ello varios casos en los que los interesados no vieron satisfechos sus pedidos de acceso a la información ambiental y debieron recurrir a la acción judicial, con los costos que ello implica para ciudadanos comunes.

Por otro lado, preocupa que en el Poder Judicial no todos los fallos judiciales garantizan el derecho al acceso a la información ambiental, condición habilitante para que las personas conozcan la situación en la que viven y tomen medidas, incluyendo la de ser

parte de las decisiones que consideren pueden afectarlos, en emprendimientos extractivos de gran porte.

Los juicios se refieren a los siguientes casos: 1) Acceso a los análisis realizados por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) en el río Uruguay, tanto en la zona adyacente a la instalación de la planta de pasta de celulosa de UPM, como en la desembocadura del río Gualeguaychú; 2) Acceso en Presidencia a los contratos de abastecimiento eléctrico y la concesión de un predio en la costa oceánica para la empresa Aratirí y acceso en el MTOP de los proyectos de puerto en La Angostura; y 3) Acceso a los contratos de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio nacional firmados entre ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy.

Frente a estos casos de importancia central para el acceso a la información pública, CAinfo recuerda que el Principio 10 de la Declaración de Río garantiza el derecho a la información, participación y acceso a la justicia como uno de los pilares del derecho internacional ambiental para garantizar el derecho a un ambiente sano. Es además determinante para personas conozcan la situación en la que viven y tomen medidas, incluyendo ser parte de las decisiones que consideren pueden afectarlos.

Caso 1) Análisis río Uruguay

Se trata del caso más preocupante, debido a que el juez letrado de lo Contencioso Administrativo de 4º. Turno, Adolfo Fernández de la Vega, rechazó *in limine*, sin siquiera convocar a audiencia, una acción judicial de acceso a la información pública contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, por negarse a entregar los análisis ambientales del río Uruguay aduciendo que de hacerlos se afectarán las relaciones bilaterales con Argentina. La sentencia del magistrado fue apelada por CAinfo y el expediente se encuentra a resolución del Tribunal de Apelaciones de 6º. Turno. La sentencia fue apelada y, lamentablemente, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6° turno ratificó la sentencia de primer grado sin ingresar a considerar los argumentos presentados por CAinfo sobre la denegación de Justicia y la violación al derecho a la información que supone convalidar una clasificación de reserva de un ministerio sin habilitar la posibilidad de discutirla bajo las garantías del debido proceso.

Al amparo de la ley 18.381 "Derecho de Acceso a la Información Pública" CAinfo solicitó ante el Ministerio de Relaciones Exteriores el siguiente acceso a la información pública: "***Resultado de los análisis de las muestras enviadas a laboratorios de Canadá, extraídas en UPM y de la desembocadura del río Gualeguaychú. B.- Se solicitan los resultados de todas las muestras realizadas en distintas fechas*".**

El 28 de diciembre de 2011 el Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Almagro, dictó la siguiente resolución respecto a esa solicitud de información: "*Declárese de carácter reservado, hasta tanto no sea aprobada por el Comité Científico, toda información*

relativa a los resultados de los análisis de las muestras enviadas a laboratorios de Canadá extraídas de la UPM y desembocadura del río Gualeguaychú, así como de todas las muestras realizadas en distintas fechas".

El magistrado actuante, luego de reconocer que la finalidad de la ley de acceso a la información es habilitar el acceso y la excepción restringirla, entiende que no hay elementos para considerar que el MRE haya eso un uso ilegítimo abusivo de sus facultades discrecionales al clasificar la información solicitada como reservada. Además de no compartir esta afirmación, lo preocupante es que no se permitió tramitar el proceso para que las partes expusieran sus respectivas posiciones y diligenciaran pruebas.

CAinfo entiende que la información ambiental solicitada es de **principio pública**, tal y como lo señalan distintos instrumentos internacionales (Art. 10 de la Declaración de Río, art. 47 de la Constitución Nacional y la legislación nacional (leyes 17.283 y 16.466), ya que toda persona tiene derecho a acceder a información relativa al medio ambiente. En ese sentido, **corresponde al organismo que declara reservada la información probar con datos objetivos –que no fueron expuestos en este caso-, que la decisión de declarar reservada determinada información se encuentra justificada para evitar un daño cierto, actual e inminente que la excepción protege**.

Caso 2) Aratirí

Se trata de una acción judicial de acceso a la información presentada por el periodista Víctor L. Bacchetta ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 2do. Turno, a cargo del juez Alejandro Martínez de las Heras, por dos pedidos de acceso a la información pública, uno en la Presidencia de la República y otro en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Por un lado, se pidió acceso el "... expediente de las negociaciones en curso en la Presidencia de la República por el contrato de inversión con la empresa Aratirí en torno al Proyecto Valentines de extracción de hierro, mineroducto y terminal portuaria. En particular, a los precontratos de suministro de energía eléctrica de UTE y la concesión de un predio del Estado para la Terminal portuaria ya mencionados en la prensa."

Por el otro, se solicitó acceso a "... los expedientes sobre las propuestas para la construcción de una Terminal portuaria y un puerto de aguas profundas en la Playa La Angostura en el Departamento de Rocha presentadas ante ese Ministerio por la Empresa Aratirí y por la Compañía Oriental de Desarrollo e Inversiones, respectivamente."

La acción se inició el 6 de marzo de 2012, el juez convocó la audiencia el 9 de marzo y dictó sentencia el 12 de marzo. En su resolución, Martínez de las Heras estableció que:

"Se ha configurado el "silencio positivo" con el alcance previsto en la ley 18.381. En la información solicitada no puede invocarse confidencialidad y se trata de información pública en posesión de organismos estatales que no es propiedad de los mismos. La

información versa sobre asuntos de alto interés público que los ciudadanos tienen derecho a conocer. “

En la sentencia, el juez, ordenó a lo codemandados a brindar la información dentro de un plazo de 15 días. El 30 de marzo, el MTOP entregó la información, que fue considerada satisfactoria por el demandante. No ocurrió así con la Presidencia de la República.

Con fecha 1° de junio, Martínez de las Heras intimó a la Presidencia a entregar, en un plazo de tres días, la información solicitada. Hasta aquí ha llegado este proceso.

Caso 3) Contratos de prospección, exploración y explotación firmados entre ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy

La segunda acción, también iniciada por Víctor Bacchetta, ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de 3er. Turno, a cargo del juez Pablo Eguren Casal, es por dos solicitudes de acceso a la información en el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Se trata de los contratos de prospección, exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio nacional firmados entre ANCAP y la empresa estadounidense Schuepbach Energy.

La acción fue iniciada el 7 de mayo de 2012, el juez convocó a la primera audiencia el 11 de mayo y decidió un cuarto intermedio hasta el 14 de junio. En ambas audiencias, los abogados del MIEM se negaron a presentar los contratos alegando que ambos poseen una cláusula de confidencialidad según la cual el Estado no puede revelar “cualquier dato o información sea cual fuere su especie o su naturaleza”.

El juez Eguren decidió convocar a una tercera audiencia, en un cuarto intermedio hasta el 24 de julio, para la cual cita al ingeniero Gerardo Marcelli y dice que “deberá acompañar testimonio del contrato de exploración y explotación suscripto por Schupbach Energy Uruguay S.A. Y ANCAP, donde solamente se explicitará las cláusulas que tengan relación con la exploración y explotación, del respectivo recurso energético”.

CAinfo
Centro de Acceso a la Información Pública

CAinfo destaca la reglamentación de la Ley del Sistema Nacional de Archivos como pre-requisito para un completo acceso a la información pública

El pasado 31 de octubre se aprobó el Decreto que reglamenta la Ley que crea el Sistema Nacional de Archivos, Nº 18.220, un paso clave para la sistematización y acceso a los archivos nacionales.

Celebramos que se haya concretado este paso luego de cinco años de aprobada la ley. La demora preocupaba tanto por tratarse de un pre-requisito para el cumplimiento de la ley de Acceso a la Información Pública, como para el cumplimiento de la sentencia que la Corte Interamericana de DDHH sobre el caso María Claudia Irureta de Gelman. La sentencia de la Corte indicó que “el Estado debe adoptar, en el plazo de dos años, las medidas pertinentes para garantizar el acceso técnico y sistematizado a información acerca de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura que reposa en archivos estatales”.

Para poder brindar información es fundamental organizar los archivos, ya que de lo contrario se presentarán obstáculos al acceso a los mismos. Sin una reglamentación adecuada la aplicación de la ley siempre estaba condicionada a la existencia y localización efectiva de la información.

El organismo encargado de llevar a cabo esta tarea es el Archivo General de la Nación a cargo de Alicia Casas de Barrán. Ese organismo se encargará de dictar las políticas archivísticas para coordinar y asesorar a los restantes organismos del Estado en materia de documentación y archivos.

Para el Estado uruguayo su aplicación producirá un cambio significativo en la forma de considerar los archivos, el tratamiento de la documentación y la inserción de técnicos profesionales para la realización de esta tarea.

Es necesaria la implementación de estándares, normas y recomendaciones para una correcta y eficiente gestión de la documentación pública, que permita mantener las características de documentos auténticos y fiables, que conserven su integridad y disponibilidad al servicio de la ciudadanía.

También implica un cambio de prioridades dentro de los presupuestos adecuados, para que ésta política pueda ser ejecutada, otorgándoles insumos materiales, capital humano formado por profesionales en archivos, así como también acondicionar los edificios para que se pueda llevar a cabo.

Uruguay cuenta hoy con un adecuado marco normativo en referencia a los estándares exigidos internacionalmente para poder desarrollar políticas de Transparencia. En los últimos 7 años se han aprobado un conjunto de leyes que otorgan a las personas herramientas para ejercer su derecho al acceso a la información pública (ley 18.381), protegen su intimidad y sus datos sensibles (ley 18 331). En ese trinomio se conjugan derechos esenciales que constituyen una herramienta de relevante importancia en la defensa de los derechos humanos. A partir de organizar los archivos podremos ser capaces de lograr una eficiente aplicación de éstas tres leyes y así dar respuestas tanto a la justicia como a los ciudadanos.

También desde las organizaciones de derechos humanos se está a la espera de más respuestas sobre el destino de las personas desaparecidas y la sistematización de archivos puede contribuir al esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante la dictadura militar.

Los archivos son un pilar para vencer los obstáculos del acceso a la Información Pública y la cultura del secreto instalada en el Estado. Vencerla con la organización de la documentación pública contenida en los Archivos es un imperativo de las democracias.

Cainfo (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública) desarrolla un monitoreo permanente del sistema de información estatal, como contraparte de la sociedad civil de las administraciones públicas.

12 de noviembre de 2012.

Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos

Proceso de fortalecimiento de los mecanismos de protección

Moriana Hernández Valentini y Ana Lima – CLADEM Uruguay*

El Sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyen el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos (SIDH).

El SIDH se inició formalmente con la aprobación en 1948 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, en cuyo marco se adoptó la Carta de la OEA, basada en el principio de *"los derechos fundamentales de la persona humana¨* y con el propósito de consolidarlos en el continente, en el marco del respeto a la soberanía de los Estados miembros, a través de instituciones democráticas y justicia social, en el respeto y observancia de los derechos individuales.

En 1959 la OEA crea la Comisión como su órgano principal y autónomo, encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano y como órgano consultivo de la OEA en dicha materia.

El 27 de agosto de 1979 entra en vigor la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) [1], que crea la Corte y establece facultades y procedimientos de la misma y de la Comisión.

La jurisdicción de la Corte debe ser especialmente reconocida por todos los países miembros, cosa que no han hecho Estados Unidos ni Canadá, que no han adherido a la Convención. No obstante, la Comisión puede llevar adelante, con facultades anteriores a la Convención, peticiones individuales en todos los países miembros de OEA.

La CIDH, en cumplimiento de su función de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, realiza su trabajo con base en tres pilares: el sistema de Petición Individual; el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados miembros, y la atención a líneas temáticas prioritarias.

Su trabajo se nutre en principios del derecho internacional de los derechos humanos como el *principio pro- persona*, por el cual toda interpretación de una norma debe

* Socióloga y Dra. en Derecho y Ciencias Sociales, respectivamente. Ambas son integrantes del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer – CLADEM Uruguay.

[1] Vigente en Uruguay según la Ley N° 15.737.

hacerse de manera más favorable al ser humano, y el *principio de especificidad*, que tiene en cuenta la situación de las personas o grupos en condiciones más vulnerables (mujeres, afrodescendientes, indígenas) o la especificidad del derecho violado (tortura, libertad de expresión, etc.).

Otros principios que rigen a la Comisión en todas sus actividades son el de *acceso a la justicia*, sin el cual ningún derecho fundamental reconocido es eficaz, y la inclusión de la *perspectiva de género*.

A partir de 1961 la Comisión comenzó a realizar visitas a los países *(in loco)* y desde 1965 a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales, en los cuales se alegaban violaciones a los derechos humanos. Hasta diciembre de 2011 ha recibido decenas de miles de peticiones, que se han concretado en 19.423 casos procesados o en procesamiento.

Para fortalecer su trabajo, a partir de 1990, la Comisión ha ido creando las Relatorías temáticas (pueblos indígenas; mujeres; migrantes; libertad de expresión; niñez; defensoras y defensores de derechos humanos; personas privadas de libertad; afrodescendientes y contra la discriminación racial; derechos de las lesbianas, los gays y las personas trans, bisexuales e intersexuales), que prestan atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran en riesgo de violaciones de derechos humanos debido a su estado de vulnerabilidad y a la discriminación que han sufrido históricamente.

La CIDH ha relevado en su trabajo y puesto en la mira de la comunidad internacional distintas violaciones de derechos humanos fundamentales en muchos países de la región, no solo en períodos dictatoriales, sino también en pleno vigor de las democracias.

Las decisiones de la Comisión y de la Corte, ante la que únicamente la Comisión puede presentar casos, han mostrado su eficacia no solo para las víctimas peticionarias, sino para todas aquellas personas que se encuentran en similar situación, constituyéndose en verdadera justicia transformadora y en importante herramienta para desmontar la impunidad de los casos de violaciones de derechos humanos.

Basten algunos ejemplos para respaldar esta afirmación:

El fallo de la Corte en el caso ***"Gelman Macarena y otros vs. Uruguay"***[2], por el que el Estado uruguayo fue internacionalmente condenado por violación a los derechos humanos de Macarena y su abuelo, y al que se ordenó, entre otras disposiciones, a investigar los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura.

[2] El caso fue llevado por CEJIL y CLADEM elevó un asesoramiento a la Corte (*amicus curiae*) destacando que la prisión y desaparición de María Claudia al estar embarazada y forzada a tener a su hija en prisión fue, además, un delito de discriminación contra las mujeres. En su fallo la Corte estableció que constituyen una de las más graves formas de violencia contra las mujeres este tipo de delitos.

El fallo en el caso ***"María da Penha vs. Brasil"*** [3] que condenó al Estado por la falta de debida diligencia ante la violación de los derechos de María. Este fallo originó la Ley contra la violencia contra las mujeres, con la que Brasil cumple lo establecido por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

La solución amistosa del caso ***"MZ vs. Bolivia"*** por la cual el Estado reconoció su responsabilidad en violación a las garantías judiciales al derecho a la protección judicial y a la igualdad ante la ley de MZ, que habiendo sido violada sexualmente, pese a su denuncia y pruebas disponibles, la justicia boliviana había absuelto al agresor con base en argumentos arbitrarios y discriminatorios contra las mujeres, referidos a si había o no gritado o a su virginidad[4] .

La Comisión y la Corte con sus resoluciones de casos, realizan además una importante labor de promoción de los derechos humanos. Por ejemplo en nuestro país a raíz de la difusión del caso Gelman, se han comenzado a presentar *amicus curiae* [5].

El proceso de "fortalecimiento" de los mecanismos de protección[6]

Al desconocimiento de la Convención por parte de EEUU y Canadá, se han sumado últimamente las molestias de varios países al verse internacionalmente señalados en situación de violación de las obligaciones asumidas al adherir a la Convención. Recientemente Venezuela denunció la Convención y junto a Ecuador y otros estados, han comenzado a resistir la jurisdicción del SIDH y a tratar de debilitarlo por la vía de modificar los mandatos de la Comisión.

Se inició entonces un proceso: el Consejo Permanente de OEA constituyó un *"Grupo de Trabajo especial de reflexión sobre el funcionamiento de la Comisión para el Fortalecimiento del SIDH"* cuyo informe de *"Recomendaciones a la CIDH"* dio pie a la Asamblea de OEA a encomendar al Consejo Permanente la presentación de propuestas concretas, que serán consideradas en el primer trimestre de 2013 en una Asamblea extraordinaria convocada a esos efectos.

[3] Maria fue víctima de doble intento de homicidio por su entonces marido y padre de sus 3 hijas, que le disparó mientras dormía, causándole paraplejia irreversible y que posteriormente intentó electrocutarla en el baño. Más de 15 años después del crimen, pese haber dos condenas por el Tribunal de Jurados de Ceará aún no había una decisión definitiva, por lo que el agresor permanecía en libertad. Maria da Penha, CEJIL y CLADEM enviaron el caso a la CIDH.

[4] CEJIL, CLADEM y la Oficina Jurídica para la Mujer de Bolivia denunciaron el caso ante la Comisión.

[5] En un caso llevado por Mujer Ahora, CLADEM recurrió a esta herramienta. El Tribunal no le hizo lugar, alegando razones que van contra la propia naturaleza del *amicus curiae*, lo cual demuestra la necesidad de continuar divulgando entre los operadores de justicia la validez jurídica del *amicus curiae*.

[6] Todos los documentos a los que se hace referencia están disponibles en la página de la OEA: www.oas.org

El pasado 23 de octubre, la Comisión transmitió al Consejo Permanente un documento de posicionamiento ante las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el llamado proceso de fortalecimiento del SIDH.

El 7 de noviembre se realizó lo que, en lenguaje diplomático, se describe como *el inicio de diálogo entre el Consejo Permanente de la OEA y la CIDH.*

¿Y las víctimas?

Parece por demás evidente que en este proceso no sólo los Estados deben tener la palabra, ya que junto a ella debe ser tenida en cuenta también la de las víctimas y las posibles víctimas de violación de los derechos humanos, para cuya protección se ha creado el sistema. Pero lo evidente lo es para algunos más que para otros; veamos.

En enero de este año más de 90 organizaciones señalaron la necesidad de abrir un espacio para su discusión. En marzo, la CIDH convocó a una audiencia pública donde la Coalición Internacional de Organizaciones por los Derechos Humanos en las Américas, en representación de más de 700 organizaciones dio su opinión sobre las recomendaciones. Paralelamente abrió una consulta por Internet y realizó cinco foros en distintos países, que fueron transmitidos en vivo, donde entre otros, participaron organizaciones de la sociedad civil. Finalmente el pasado 31 de octubre de 2012, la CIDH realizó dos nuevas audiencias para escuchar a la sociedad civil[7].

Por su parte el Consejo invitó a las organizaciones de la sociedad civil a responder un cuestionario, para que en 150 palabras, se le hicieran llegar sus opiniones sobre cuestiones tales como la universalidad de la Convención, la modificación de los Informes anuales de la CIDH, la reglamentación de la adopción de medidas cautelares (aquellas que se adoptan para prevenir un daño inminente ante la violación de derechos), la identificación de las presuntas víctimas y el propio funcionamiento de la Comisión.

El proceso en Uruguay

Quince organizaciones de la sociedad civil[8] nos constituimos en una Coalición en defensa del Sistema de interamericano de Derechos Humanos.

A pesar del escaso tiempo disponible respondimos al cuestionario del Consejo Permanente, con nuestra posición en este debate. En él se desarrollan los argumentos

[7] Tanto el audio como el video de las mismas está disponible en la web de la CIDH

[8] Asociación de la Prensa Uruguaya (APU); Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo); Centro Cultural por la Paz y la integración (CECUPI); Colectiva Mujeres, organización de mujeres afrodescendientes; Oficina Uruguay Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de las mujeres (CLADEM URUGUAY); Comité de Derecho del niño (CDN); CNS Mujeres por democracia, igualdad y ciudadanía (CNSMujeres); Cotidiano Mujer; Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR); Mujer Ahora; Observatorio de Políticas Públicas de DDHH en el Mercosur; Ovejas Negras; Plenario Intersindical de Trabajadores – Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), Red Canarias en Movimiento; Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ).

por los que es necesario mantener y fortalecer el Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a la amenaza de debilitarlo, que se esconde detrás de algunas propuestas reformistas. Señalamos también que toda reforma que busque el real fortalecimiento del sistema implica necesariamente el fortalecimiento de su presupuesto y que ello es obligación de los Estados miembros de la OEA. En definitiva y prioritariamente, proteger a las víctimas.

Expresamos nuestras recomendaciones que en esencia son mantener la autonomía e independencia de la Comisión; no dificultar el acceso de las posibles víctimas al Comité; sostener su facultad de otorgar medidas de protección a las personas denunciantes -incluso sin previa consulta con el Estado involucrado-; mantener el capítulo del Informe Anual que identifica a los Estados que incumplen los derechos humanos y que tanto molesta a algunos países; la necesidad de fortalecer las Relatorías temáticas dotando a todas de los recursos para que puedan desarrollarse, como lo ha hecho -en base a financiamientos conseguidos- la Relatoría sobre Libertad de Expresión.

Mantuvimos una reunión con el Canciller de la República, Luis Almagro. En esa instancia anunció que Uruguay mantendrá su postura histórica en defensa del SIDH y abrió un espacio de diálogo e intercambio con la sociedad civil para dar seguimiento a este proceso, que culminará en marzo de 2014.

El embajador uruguayo ante OEA, Milton Romani, ha actuado en consecuencia, tanto en la audiencia convocada por la CIDH, como en la sesión pasada del Consejo Permanente. Merece destacarse que nuestro país también llamó a los gobiernos progresistas de la región a fortalecer el sistema de derechos humanos y a los países que, como EEUU y Canadá, aún no han reconocido a la Corte Interamericana, a hacerlo.

Quienes hemos padecido terrorismo de Estado, los que desde hace mucho tiempo trabajamos por la plena vigencia del goce de todos los derechos humanos y por acortar la brecha entre la normativa y la realidad, tenemos el deber de bregar por el fortalecimiento de la Justicia Internacional con arreglo a Derecho. Por ello la Coalición continuará trabajando de manera articulada y abierta a todas las organizaciones de sociedad uruguaya defensoras de los derechos humanos, en vista a la próxima sesión de la Asamblea General de OEA a realizarse en marzo 2013.

Las organizaciones de derechos humanos frente a la posición de Uruguay ante la reforma del sistema regional de protección de derechos humanos

Las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos hemos constituido un espacio de coordinación para realizar un seguimiento de la posición del Estado uruguayo frente a la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). A tales efectos procuraremos una entrevista con el canciller Luis Almagro y otras autoridades.

En junio de 2011 la Asamblea General de la OEA, manifestó su voluntad de reformar el sistema y estableció que deberá versar sobre un conjunto de aspectos y facultades de los organismos regionales de protección de derechos humanos, que tememos podrían disminuir la efectiva protección de estos derechos en la región.

El SIDH ha sido clave en la protección y el respeto de los derechos humanos no sólo en el contexto de las dictaduras en la región, sino también durante los gobiernos democráticos. Los organismos regionales de promoción y protección de los derechos humanos representan una gran conquista democrática que compromete a los Estados y gobiernos del continente y contribuye a preservar la dignidad humana, la pluralidad y el fortalecimiento de las democracias.

En el caso de Uruguay, ha sido una herramienta clave para la lucha contra la dictadura y contra la impunidad de los crímenes de lesa humanidad. Más recientemente, el caso Gelman demostró la eficacia de los organismos del sistema regional para concretar derechos que no habían sido garantizados por los órganos nacionales.

La Comisión Interamericana también atendió denuncias de organizaciones uruguayas por violaciones a la libertad de expresión, al derecho a la información de periodistas y violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Asimismo, ha promovido estándares sobre los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, de la diversidad sexual y el respeto a un medio ambiente sano y a la seguridad social.

Frente a la reforma planteada, y en el contexto de debate regional, que incluye el anuncio de que algunos países abandonarían el sistema, es importante conocer y debatir públicamente la posición que adoptará el Estado uruguayo. Entendemos que este proceso debe, necesariamente, involucrar el diálogo y la consulta a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Las organizaciones firmantes entendemos que cualquier resolución que se adopte en torno a la reforma del SIDH, debe apuntar a fortalecer la autonomía y la eficacia de los organismos de protección de derechos humanos, y a garantizar el acceso de las víctimas a

este sistema regional, que ha demostrado ser eficaz para el real goce de los derechos de personas y colectivos. Convocamos al conjunto de las organizaciones de la sociedad civil a sumarse a este grupo de trabajo y a adherir a las acciones que se concreten en el futuro.

Montevideo, 2 de octubre de 2012.

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las mujeres (CLADEM)
Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo)
Comité de los Derechos del Niño
Cotidiano Mujer
DNI Internacional
Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (IELSUR)
Mujer Ahora
Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur
Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)

Contactos para la prensa:
Ana Lima (098 646 858)
Edison Lanza (099 108 230)
Valeria España (091 290 195)

Coalición de organizaciones sociales saluda la posición del gobierno uruguayo en defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

COMUNICADO

Montevideo, 15 de noviembre de 2012

La Coalición Nacional de Organizaciones en Defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos[1] manifiesta su beneplácito con la posición del gobierno uruguayo, en defensa y promoción de los derechos humanos, en la audiencia sobre las reformas del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), realizada el pasado 31 de octubre en la sede de la OEA en Washington.

[1] Esta Coalición, conformada por organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos, se constituyó como un espacio de coordinación a fin de realizar un seguimiento de la posición del gobierno uruguayo frente a la reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En esa oportunidad el embajador Milton Romani, comunicó que Uruguay se opone firmemente a cualquier reforma que disminuya la independencia, autonomía y competencias de la Comisión Interamericana de derechos humanos (CIDH).

El representante uruguayo hizo énfasis en la necesidad de mantener la facultad de la Comisión de otorgar medidas urgentes de protección a las víctimas; continuar con la presentación de su informe anual, incluyendo el Capítulo IV- que identifica a los países con graves violaciones de los derechos fundamentales-, así como la necesidad de ampliar el financiamiento de la CIDH y de todas sus relatorías temáticas.

Uruguay también llamó a los gobiernos progresistas de la región a fortalecer el sistema de derechos humanos y a los países que, como EEUU y Canadá, aún no han reconocido la competencia de la Corte Interamericana a hacerlo.

La reciente audiencia también permitió hacer sentir las voces de la sociedad civil de la región reclamando que en este proceso sean escuchados los pueblos y no sólo los gobiernos, posición compartida por la delegación uruguaya. También testimoniaron víctimas de violaciones a los derechos humanos, que corroboraron la importancia de mantener los mecanismos de protección existentes en la región y la importancia del SIDH para la vigencia de los derechos humanos.

En consonancia con esta movilización regional, nuestra Coalición, que agrupa a 15 organizaciones sociales saluda la posición del gobierno uruguayo en defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos organizaciones de la sociedad civil uruguaya, hizo llegar un documento que establece posición en este debate. En él se desarrollan los argumentos por los que es necesario mantener y fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos frente a la amenaza de debilitarlo que se esconde detrás de algunas propuestas reformistas.

Asimismo, destacamos que el Canciller Luis Almagro y el Director de Derechos Humanos de Cancillería, Federico Perazza, recibieron a una delegación de la coalición. En esa instancia Almagro anunció que Uruguay mantendrá su postura histórica en defensa del SIDH y abrió un espacio de diálogo e intercambio con la sociedad civil para dar seguimiento a este proceso, que culminará en marzo de 2013.

Es del caso reiterar que la defensa del sistema interamericano tiene que ver con el combate a la impunidad de graves delitos contra la humanidad, como la testimonian el caso Gelman en Uruguay y tantos otros que fueron acogidos por la Comisión y la Corte tanto bajo dictaduras como en gobiernos democráticos, ante violaciones de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La Coalición Nacional de Organizaciones en Defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos está organizando una reunión informativa para profundizar más en los alcances de este proceso, convocando a todas las organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos humanos en el país.

Seguridad ciudadana y sistema carcelario



Apuntes acerca de una política criminal contradictoria en Uruguay[1]

Jörg Alfred Stippel*

Primeras impresiones

Conocí a Uruguay en el marco del proyecto *Atlas de la Tortura*[2] *(AdT)*, que hace un seguimiento de las recomendaciones del ex Relator de las Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak. En ocasión de su mandato, elaboró un Informe donde criticó duramente al Estado uruguayo destacando, entre otras, las condiciones infrahumanas de detención que se vivían en algunas cárceles, como por ejemplo el sector Las Latas en el penal de Libertad, razón por la cual recomendó su clausura[3].

En esta primera aproximación al país, me sorprendió la amplia difusión e importancia que las autoridades uruguayas habían dado a este documento. En todas las reuniones que teníamos en el marco de nuestra visita de seguimiento, nos fue expresado que había "un antes y un después del *Informe Nowak*". No lo decían solo las autoridades públicas, sino también los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. A modo de ejemplo, la publicación de *SERPAJ Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2011,* así lo destaca. También se nos dijo que en las exposiciones de motivos de diversas reformas legislativas se hacía referencia al Informe y aún más: que el gobierno había implementado algunas de las recomendaciones. Así es que cuando volvimos a visitar el Penal de Libertad, se había clausurado el sector Las Latas.

Cabe resaltar que no todos los gobiernos de los 18 Estados visitados por Nowak han tomado tan en serio sus críticas y recomendaciones. El impacto sin dudas depende de muchos factores, pero principalmente de la política local. La crítica de una instancia internacional siempre abre una ventana de oportunidad política, que se puede aprovechar o dejar pasar. Pareciera que el gobierno uruguayo quiso y quiere aprovechar esa oportunidad, para impulsar reformas estructurales.

* Doctor en Derechos. Investigador del Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos de Viena.

[1] Al comienzo del siglo pasado el concepto de la *política criminal* todavía era "contemporáneo". Se definía como "conjunto sistemático de principios con arreglo a los cuales debe el Estado y la Sociedad organizar la lucha contra el delito". M.J. von Liszt en el Rapport presentado al Congreso de Derecho comparado en Paris 1900. Citado según A. Navarro de Palencia "Socialismo y Derecho Penal", Editorial Reus, Madrid 1919, p. 85.

[2] Véase: http://www.atlas-of-torture.org/

[3] Véase: Informe del Relator Especial sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, Misión Uruguay, 21 de diciembre de 2009, A/HRC/13/39/Add.2.

Se creó el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) y el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). A su vez se estableció la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, según lo estipulado por los Principios de París. En su seno funcionará el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo previsto en el artículo 83 de la Ley N° 18.446, de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Dicho mecanismo estará encargado de visitar periódicamente todos los lugares de detención.

A instancias de nuestra visita de seguimiento tuvimos también muchas reuniones con autoridades del ámbito político e institucional, incluido el Presidente de la República, quien recibió nuevamente al Prof. Manfred Nowak. Se percibía un aire de cambio, una voluntad política de adecuar la legislación y práctica a los estándares exigidos por los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, el tema de la situación infrahumana que se vive en la mayoría de las cárceles uruguayas dominaba los medios de comunicación masiva. Encontrábamos muchos artículos que centraban su análisis en las condiciones concretas en que vivían las personas privadas de libertad. Sentíamos que no se hablaba en abstracto, desde una perspectiva dogmática del tema de la seguridad y delincuencia, sino que los reportajes e intervenciones políticas visibilizaron problemas concretos. Detrás del "delincuente" aparecía y se veía a la persona humana, al "ciudadano tras rejas". Veíamos en estos cambios una preocupación real por los derechos humanos y el tema penitenciario. Esa fue, en apretada síntesis, la impresión que se nos quedó del primer semestre de 2012.

Segunda Mirada

Tras esta visita, el equipo del *AdT* regresó varias veces a Uruguay. Habíamos comenzado a desarrollar actividades en el marco de nuestro proyecto. Establecimos una alianza con SERPAJ, organización que se constituyó en nuestro "punto focal", o mejor dicho en la organización clave para la implementación del proyecto. SERPAJ colaboró en que conociéramos más a fondo las particularidades del sistema de administración de la justicia criminal, a través de sus propios argumentos y experiencias y también de la facilitación de múltiples diálogos con actores implicados: autoridades y personal del INR, del INACRI, de la Policía, de la Defensa Penal Pública, del Ministerio del Interior y de otras instituciones y organizaciones vinculadas al tema.

A poco menos de un mes previo a nuestra segunda visita ocurrió el motín de los módulos 4 y 5 de COMCAR[4] . A raíz de lo sucedido, realizamos una visita *in situ* en la

[4] En la madrugada del día 25 de abril.

que observamos, que como consecuencia de los disturbios, 475 reclusos permanecían alojados a la intemperie, durmiendo sobre el piso de cemento, solo sobre frazadas y, en unos poquísimos casos, sobre colchones provistos por sus familias. Allí permanecían las 24 horas del día, expuestos al sol, la lluvia o el frío. A eso se le sumaba la extrema escasez de baños y lavatorios. Los reclusos mencionaron que no recibían atención médica desde hacía semanas, a pesar de las condiciones insalubres; sólo habrían sido valorados los enfermos crónicos quienes estaban siendo realojados. Además de las pésimas condiciones materiales de vida, las personas no podían ver a sus familiares y no podían recibir paquetes. Se trataba de un castigo por la supuesta participación en el motín y se aplicaba de manera indiscriminada a las 475 personas. El 75% de las personas que estaban sometidas a estas condiciones, se encontraban cumpliendo la prisión preventiva.

También visitamos el Penal de Libertad y pudimos constatar una serie de denuncias recibidas, sobre la existencia de varias personas heridas por impactos de balas de salva, fracturas y hematomas, como consecuencia de los hechos sucedidos días antes[5], que tuvieron como lamentable resultado la muerte de un policía y un recluso, muchas personas traumatizadas y otras muchas que fueron víctimas de represalias. Algunos de ellos no habían recibido atención médica adecuada durante semanas. Pudimos apreciar que una persona recibió un impacto de bala de goma a corta distancia, y como resultado la bala se alojó en su pantorrilla. Vimos a otras personas con las rodillas extremadamente inflamadas -y posiblemente fracturadas- a raíz de palizas recibidas por funcionarios de la Policía. Otra persona había recibido golpes en la herida de una operación reciente y como consecuencia se veía a simple vista su inflamación abdominal, la que por puro sentido común requería atención médica urgente. Según lo afirmado por las personas privadas de libertad, el motivo de los maltratos fue la represalia de la Policía por la muerte violenta de uno de sus funcionarios. Manifestaron que temían salir al patio porque era en este contexto cuando los funcionarios policiales les apaleaban. También escuchamos atentamente las declaraciones de los funcionarios policiales, quienes expresaron que tenían que disparar a los presos con balas de goma para salvarles la vida ya que las riñas entre ellos eran frecuentes y de esa forma intervenían para disuadirles. No es este el espacio para valorar la veracidad o no de ambas declaraciones. Ello debería ocurrir en un juicio penal. La razón de este relato es la de graficar lo infrahumano de la situación, para unos y otros.

Por otro lado las visitas *in situ* nos permitieron comprender el escasísimo impacto de las reformas señaladas por el gobierno en la cultura institucional del sistema de privación de libertad. Si bien se cerraron unos módulos y se invirtió fuertemente en la construcción de celdarios nuevos, todos estos esfuerzos parecían fútiles en el marco del

[5] Hecho sucedido cerca de las 10 de la mañana del día 21 de abril.

autoritarismo reinante en el sistema. Esto no ha cambiado hasta el día de hoy. A las personas privadas de libertad no se les brinda un trato acorde al de sujetos de derecho; son un número, un objeto que se empuja de un lugar a otro, donde no importa si se les produce un daño, ya que no tiene valor. Manifestamos nuestra preocupación por las expresiones, el lenguaje peyorativo y despectivo, la actitud de destrato explícitamente manifestada por diversos funcionarios con los que dialogamos en el marco de dichas visitas. El relato expresado da cuenta de una situación de violencia estructural tolerada por la autoridad y también por la sociedad en su conjunto.

Mirada legal comparada

Es interesante apreciar lo acontecido desde una perspectiva legal, tanto a nivel comparado como a nivel interno. Al respecto, describiré algunos elementos jurídicos, para luego analizar las posibles acciones jurídicas, ya que éstas forman parte de la política criminal.

Comenzaré con el análisis de uno de los últimos fallos de la Corte Suprema chilena. El personal penitenciario chileno está organizado en varios sindicatos. El más grande y representativo es la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios (ANFUP). Sus dirigentes acudieron a la Justicia denunciando condiciones insalubres de trabajo en la cárcel de Temuco. Alegaron que dichas condiciones afectaban a los trabajadores, gendarmes y detenidos en el penal. Las condiciones concretas, que constaron en documentos ministeriales fueron: basureros sobrepasados que no contenían tapas, rodeados de una epidemia de moscas; inundación de aguas servidas del sector lindero al servicio alimenticio; filtraciones; alimentos mal almacenados; inexistencia de acreditación de zonas para la preparación de alimentos y que el personal que realiza limpieza, manipula y traslada la basura no contaba con elementos de protección.

Los ministros de la Corte Suprema alertaron que se acreditó *"inequívocamente la presencia en el ambiente de circunstancias contaminantes, en términos tales que constituya un riesgo cierto para la vida"* de los recurrentes. Así que los jueces acogieron la acción legal presentada y ordenaron al órgano penitenciario llevar a cabo una serie de medidas de mitigación para superar el grave episodio de contaminación[6].

Habría que preguntarse ¿qué es lo que fallaría la Corte Suprema uruguaya si el personal penitenciario de COMCAR o de otro de los múltiples centros de privación de libertad que se encuentran en condiciones deplorables, presentara un recurso similar?

[6] Véase el artículo "Suprema alerta por deficiencias sanitarias en cárcel de Temuco" de Leslie Ayala Castro en el periódico La Tercera, p.14 (24.09.2012).

http://diario.latercera.com/2012/09/24/01/contenido/pais/31-119002-9-suprema-alerta-por-deficiencias-sanitarias-en-carcel-de-temuco.shtml

Otro antecedente interesante es lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de Argentina. Horacio Verbitsky interpuso, como representante de una organización de la sociedad civil (el Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS), un *habeas corpus* colectivo a favor de alrededor de 6.000 personas detenidas en comisarías de la Provincia de Buenos Aires. Se denunciaba que la nota distintiva de las comisarías que funcionan en la provincia de Buenos Aires era la superpoblación y el consecuente hacinamiento que deben padecer las personas privadas de su libertad. Los calabozos se encontraban en un estado deplorable de conservación e higiene; carecían de ventilación y luz natural. La humedad y, en verano, el calor eran agobiantes. No contaban con ningún tipo de mobiliario, por lo que toda la actividad (comer, dormir) que desarrollaban los detenidos debía llevarse a cabo en el piso. Los sanitarios no eran suficientes para todos y no se garantizaba la alimentación adecuada. Existía un gran riesgo de propagación de enfermedades infecto-contagiosas y la incidencia de casos de violencia física y sexual entre los propios detenidos era alta[7] .

En su decisión sobre el fondo (del 3 de mayo de 2005), la Corte da por probados los hechos alegados, y considera que la situación presentada constituye una violación a las normas constitucionales y a las normas de instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables. En su parte resolutiva obliga a los diferentes poderes del Estado a asumir un rol activo en la superación de la problemática. Entre otros:

- instruye a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y a los tribunales de todas las instancias de la provincia para que, en sus respectivas competencias, con la urgencia del caso, hagan cesar toda eventual situación de agravamiento de la detención que importe un trato cruel, inhumano o degradante o cualquier otro susceptible de acarrear responsabilidad internacional al Estado Federal;

- ordena al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires que, por intermedio de la autoridad de ejecución de las detenciones, remita a los jueces respectivos, en el término de treinta días, un informe pormenorizado, en el que consten las condiciones concretas en que se cumple la detención (características de la celda, cantidad de camas, condiciones de higiene, acceso a servicios sanitarios, etc.), a fin de que éstos puedan ponderar adecuadamente la necesidad de mantener la detención, o bien, dispongan medidas de cautela o formas de ejecución de la pena menos lesivas. Ordena también que se informe en el plazo de cinco días toda modificación relevante de la situación oportunamente comunicada;

[7] Véase con más detalle y un análisis del caso el artículo de Christian Courtis, "El caso "Verbitsky": ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos?". En mi descripción sigo su análisis. Para el caso uruguayo es además interesante cómo la Corte justifica su competencia, ya que el CELS había presentado un recurso colectivo a favor de todas las personas detenidas en las comisarías.

http://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf

- dispone que cada sesenta días el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires informe a la Corte las medidas que adopte para mejorar la situación de los detenidos en todo el territorio de la provincia;

- exhorta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Provincia de Buenos Aires a adecuar su legislación procesal penal en materia de prisión preventiva y excarcelación y su legislación de ejecución penal y penitenciaria, a los estándares constitucionales e internacionales;

- encomienda al Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para que a través de su Ministerio de Justicia organice la convocatoria de una mesa de diálogo de la que deberán participar la accionante y restantes organizaciones presentadas como *amicus curiae*, sin perjuicio de su integración con otros sectores de la sociedad civil. Se debe informar a la Corte cada sesenta días de los avances logrados[8].

Cito extensamente la parte resolutiva, porque me parece una sentencia que podría servir de modelo para la Justicia uruguaya. Queda la duda de ¿cuándo se va a presentar un caso similar en Uruguay? Desde ya lo podría promover el Comisionado Parlamentario. Su ley le da la atribución de interponer los recursos de *habeas corpus* o *amparo*[9].

La mirada legal uruguaya

Tras las visitas a COMCAR y Libertad nos sorprendió que, al parecer, nadie pensara que las situaciones descriptas ameritaban acciones legales. Centenares de personas durmiendo a la intemperie, otras apaleadas y maltratadas y sin embargo, de acuerdo a nuestro conocimiento, ningún abogado defensor (de oficio o particular) había presentando un *habeas corpus* o un *amparo* constitucional; ningún fiscal había investigando los hechos; ningún juez había actuado de oficio, o médicos forenses habían recolectado evidencia. Todo parecía casi normal. Aparentemente nadie se sentía llamado a actuar. Parece que predomina una "normalización" sobre la violencia estructural del sistema.

Cuando le pregunté al Comisionado Parlamentario por qué no había presentado recursos jurídicos a favor de los que dormían a la intemperie, ya que la ley lo permite, me decía que había conversado con las autoridades y que éstas le habían asegurado que trasladarían a las personas afectadas a otros penales. Que era una cuestión extraordinaria, que requería algún tiempo para su resolución, pero que "se hacía lo que se podía".

Quizás mi postura resulte excesivamente conflictiva o dogmática, pero todavía creo que las normas legales, para poder ser consideradas como tales, requieren que se las

[8] Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus del 3 de mayo de 2005, parte resolutiva numeral 4 a 6 y 8, p. 54. La sentencia se encuentra en la página de la Corte Suprema: http://www.csjn.gov.ar/

[9] Véase artículo 2 núm. I de la Ley N° 17.684.

haga prevalecer. Es la diferencia entre una norma legal y un consejo. También puedo entender el concepto de la excepción de las circunstancias extraordinarias. Ahora bien, Giorgio Agamben describe en su libro *Stato di eccezione*[10] el peligro que corre nuestra sociedad cuando el estado de excepción se convierte en regla. Es cuando se comienza a diluir el límite entre democracia y dictadura. Si nos fijamos en el caso de las cárceles de COMCAR y Libertad parece que el estado de excepción ya es la regla hace años.

Deteniéndonos en la legislación uruguaya -en cuanto a que la situación insalubre e indigna de detención que viven muchas personas privadas de libertad en Uruguay, no debería ser la regla- la Constitución dispone que: *"En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito."* (Articulo 26).

El Decreto - Ley N° 14.470 que establece un sistema de normas sobre la reclusión carcelaria, detalla lo que implica la prohibición de no usar las cárceles para mortificar a los reclusos, estableciendo que la ejecución de la pena privativa de libertad *"En ningún caso podrá utilizarse para torturar, maltratar o mortificar al recluso o para la realización de actos o aplicación de procedimientos vejatorios o humillantes para su persona."* (Artículo 1 par. 2).

Se trata de una norma aprobada en plena dictadura, pero igual nos da detalles adicionales acerca de los estándares mínimos esperados. Estipula que *"Los reclusos dispondrán de camas y ropa de cama de uso individual, adecuadas en cantidad y calidad a cada estación del año. La ropa de cama será mantenida y renovada en la forma necesaria, para asegurar la higiene y salud del usuario"* (Articulo 23).

Por último, el Código Penal uruguayo presupone que las personas que cumplen una pena privativa de libertad tienen que estar alojadas en celdas y no a la intemperie. Determina *que "Los condenados permanecerán en las celdas durante las horas del sueño y de las comidas (...)"* (véase Art. 70. par. 2 De la pena de penitenciaría).

Vemos que la legislación es bastante clara en cuanto al tipo de cárcel y trato que debería darse a las personas privadas de libertad. Las leyes presuponen que las personas sean detenidas en celdas dignas y no en condiciones humillantes.

Lo importante es recalcar que no se trata de una situación excepcional. No es *de repente* y debido a un motín que las personas privadas de libertad recibían este tipo de trato. Quien visita una cárcel en Uruguay nota inmediatamente que, ni el régimen ni las condiciones de vida a su interior se asemejan en nada a las exigencias legales, tanto nacionales como internacionales. Hablo de celdas sin vidrio en las ventanas (según el estudio de SERPAJ y el OSJ, un 62,7 %,), sin acceso al agua potable (32,9 % de las

[10] Uso la traducción alemana del libro. AGAMBEN, Giorgio:, "Ausnahmezustand", edición Suhrkamp, Frankfurt 2004.

celdas no tenía canilla), sin WC o letrinas (el 29,9 %), que además están hacinadas (con 6 o mas personas en 49,4 % de las celdas)[11]. Esto va aparejado con un régimen que no permite que las personas salgan durante el día al patio y que a menudo recluye compulsivamente: en el caso de los adolescentes hasta 23 horas al día y en el de los adultos, hay regímenes que habilitan tan solo 2 horas de patio semanales. Todo eso en clara afectación de la dignidad humana de las personas afectadas.

En el caso de las personas recluidas preventivamente, se trata de un trato inconstitucional, por una razón adicional: estas personas están sufriendo una pena anticipada. No han sido condenadas y a pesar de ello, al detenerles en condiciones infrahumanas, se les está aplicando un castigo. Debemos recordar que según la Constitución *"Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal."* (Artículo 12). Los constituyentes establecieron que antes de cumplir una pena debe existir un juicio tramitado legalmente y la base de la pena debe ser una sentencia[12]. Son principios básicos de cualquier Estado democrático de Derecho. Pero, aparentemente, no tienen mayor peso en la práctica legal y especialmente en la práctica judicial de las cortes uruguayas.

La mirada legal internacional

Las condiciones descritas no solo violan flagrantemente el ordenamiento legal nacional, sino que además están en contravención directa a las obligaciones asumidas por Uruguay a nivel internacional. Vale recordar algunos antecedentes.

Existen varios fallos de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos que concretizan los deberes del Estado en este contexto. El principio general es que el Estado es garante de los derechos de las personas bajo su custodia. Esto implica que no solo tiene el deber especial de respetar y garantizar su vida e integridad personal, sino

[11] JUANCHE, A. y PALUMMO, J (Coordinadores); *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. SERPAJ y OSJ; Montevideo, agosto de 2012, Págs. 72, 76, 77 y 79.

[12] En el caso Verbitsky la Corte Suprema de Justicia de Argentina cita a la penitenciarista española Concepción Arenal que ya en 1877 escribió que: *"Imponer a un hombre una grave pena, como es la privación de la libertad, una mancha en su honra, como es la de haber estado en la cárcel, y esto sin haberle probado que es culpable y con la probabilidad de que sea inocente, es cosa que dista mucho de la justicia. Si a esto se añade que deja a la familia en el abandono, acaso en la miseria; que la cárcel es un lugar sin condiciones higiénicas, donde carece de lo preciso para su vestido y sustento; donde, si no es muy fuerte, pierde la salud; donde, si enferma no tiene conveniente asistencia y puede llegar a carecer de cama; donde, confundido con el vicio y el crimen, espera una justicia que no llega, o llega tarde para salvar su cuerpo, y tal vez su alma; entonces la prisión preventiva es un verdadero atentado contra el derecho y una imposición de la fuerza. Sólo una necesidad imprescindible y probada puede legitimar su uso, y hay abuso siempre que se aplica sin ser necesaria y que no se ponen los medios para saber hasta dónde lo es"*. En: ARENAL, C.; *Estudios Penitenciarios*, 20. Edición, Madrid, Imprenta de T. Fortanet, 1877, página 12. Citado según Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus del 3 de mayo de 2005, considerando 63.

que debe asegurar condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad. Tales condiciones no deberán constituir un factor aflictivo adicional al carácter de por sí punitivo de la privación de la libertad. El tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad, es una norma universal que debe ser aplicaba sin distinción de ningún tipo, y que no puede depender de los recursos materiales con que cuente el Estado. Por tanto el Estado debe asegurar los siguientes requisitos mínimos indispensables: *"el acceso a agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas para la higiene personal, espacio, luz y ventilación apropiada, alimentación suficiente; y un colchón y ropa de cama adecuados"*[13].

La Corte Interamericana ha determinado además que una multiplicidad de circunstancias combinadas pueden llegar a constituir tratos crueles, inhumanos o degradantes en los términos de los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Como ejemplo menciona: la falta de infraestructuras adecuadas; la reclusión en condiciones de hacinamiento; sin ventilación y luz natural; en celdas insalubres; sin camas (durmiendo en el suelo o en hamacas); sin atención médica adecuada ni agua potable; sin clasificación por categorías (por ej. entre niños y adultos, o entre procesados y condenados); sin servicios sanitarios adecuados (teniendo que orinar o defecar en recipientes o bolsas plásticas); sin condiciones mínimas de privacidad en los dormitorios; con alimentación escasa y de mala calidad; con pocas oportunidades de hacer ejercicios; sin programas educativos o deportivos, o con posibilidades muy limitadas de desarrollar tales actividades; con restricciones indebidas al régimen de visitas; con la aplicación periódica de formas de castigo colectivo y otros maltratos; en condiciones de aislamiento e incomunicación; y en lugares extremadamente distantes del domicilio familiar y bajo condiciones geográficas severas[14].

Quienes hayan visitado COMCAR tras el motín de abril de 2012, habrán notado que lo que define la Corte Interamericana como tratos crueles, inhumanos o degradantes, es lo que han vivido los detenidos que tuvieron que dormir durante meses a la intemperie. Falta resaltar también que esas condiciones caracterizan también a la vida cotidiana previa al motín y que también son las condiciones que aun padecen muchas de las personas privadas de libertad en las cárceles uruguayas.

El Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la OEA, el Comisionado Rodrigo Escobar Gil, constató que *"las condiciones edilicias, sanitarias y de higiene de los módulos 1, 2 y 4 del Complejo Carcelario Santiago Vázquez (COMCAR) eran absolutamente inadecuadas para el alojamiento de seres humanos. Las definió como*

[13] Véase el resumen de la jurisprudencia en el Informe, punto 430 y 432. En Internet: http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf

[14] Ibídem punto 434.

"espacios oscuros, húmedos, fríos, insalubres, llenos de basura, sin entradas adecuadas de aire y luz natural, en los que las aguas negras salían de los desagües a los pisos y las celdas, lo que además de ser antihigiénico, generaba una atmósfera densa de olores nauseabundos. La propia infraestructura de estos módulos estaba totalmente corroída y desgastada, observándose hoyos y boquetes en las paredes y el piso de los pasillos. En esas condiciones de insalubridad se constató la presencia de personas portadoras de VIH". La CIDH recomendó al Estado clausurar dichos módulos y trasladar a los internos[15].

Lo que describe Escobar Gil son tratos crueles, inhumanos y degradantes. Estos no terminaron tras el cierre de Las Latas, ni tras la destrucción de los módulos 4 y 5 a consecuencia del motín. En plena democracia un sector de la sociedad, las personas privadas de libertad, esté sufriendo tratos crueles, inhumanos y degradantes. ¿Será cierto que tenemos que aceptarlo porque son condiciones excepcionales y las autoridades hacen lo mejor para cambiarlo?

Mirada desde las posibles acciones legales

Vimos que en Argentina el CELS presentó un *habeas corpus* colectivo a fin de cambiar la situación infrahumana que vivían las personas detenidas en las comisarías de la provincia de Buenos Aires. Con este antecedente en mente pensamos por qué no podría hacer algo similar alguna organización de la sociedad civil uruguaya, ya que al parecer la defensa penal pública desiste del uso de recursos jurídicos en materia penitenciaria. Consultamos la Constitución: *"En caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de 'habeas corpus', a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado."* (Artículo 17).

Tal como se entiende el texto literal, cualquier persona -y también un representante de una organización de la sociedad civil- puede interponer un recurso de *habeas corpus* a favor de otra persona. La Constitución tampoco dice que solo puede ser para una persona individual, así que también pueden existir demandas a favor de varias personas. Para que proceda un *habeas corpus* tiene que existir un caso de prisión indebida. La pregunta es: ¿qué se considera un caso de prisión indebida?

Diríamos que la reclusión en condiciones tales que pueden considerarse tratos crueles, inhumanos y degradantes, siempre es indebida. Puede que exista una resolución o sentencia judicial disponiendo la detención, pero la ordena en el marco de la legalidad. Cuando la detención se lleva a cabo en plena violación de la normativa nacional e internacional, es ciertamente indebida. El argumento queda más claro si nos fijamos en la investigación de hechos delictivos. Cuando un juez (o fiscal) ordena investigar un

[15] Ibídem punto 442. Durante nuestra visita a COMCAR constatamos las mismas condiciones infrahumanas. Véase "Informe de Evaluación-Uruguay", mayo 2012, p. 5.
http://www.univie.ac.at/bimtor/uruguay/1264

hecho criminal, esta orden implica hacerlo en el marco del ordenamiento legal establecido, garantizando las garantías del Estado de Derecho. La orden de investigar no comprende la autorización para aplicar, por ejemplo, torturas. Una investigación que recurre a actos de tortura se convierte en un acto delictivo. El hecho que el antecedente de este acto criminal sea una orden legal, no le quita la ilegalidad. Lo mismo vale en el caso de una prisión indebida. El hecho que su antecedente sea una orden legal, no le quita su carácter de indebida. Cualquier otra interpretación abre la puerta a un sinnúmero de abusos.

Cabe señalar que lo afirmado es válido tanto en relación a las personas que son enviadas a un centro de reclusión que no cumple con los estándares legales, como para aquellas que estando detenidas en un centro cuyas condiciones se deterioran. Dicho de otra manera, no importa si una detención es infrahumana desde el primer momento o después de un lapso de tiempo. En ambos casos la detención es indebida y el *habeas corpus* es procedente[16].

Si por ejemplo suponemos que la detención en los módulos infrahumanos de COMCAR es indebida, la Constitución estipula como consecuencia legal, que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato *el "motivo legal de la aprehensión"*. Aquí el constituyente se refiere a la aprehensión concreta, no abstracta. En el caso supuesto, la autoridad tendría que justificar por qué detiene a personas en condiciones infrahumanas en COMCAR. No bastaría que se diga que el motivo legal de la aprehensión es la sospecha o la comprobada comisión de un delito. La autoridad tendría que justificar la aprehensión concreta, es decir el hecho de detener a personas en condiciones infrahumanas. Como no existe justificación legal para ello, la detención en sí se convierte en ilegal. En consecuencia vale que mientras que un Estado no pueda garantizar condiciones dignas de detención, no puede recluir legalmente a nadie.

Encontramos este concepto también en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas estipulan que: *"La ocupación de establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por*

[16] En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos afirma que el *habeas corpus*: *"[E]s la garantía tradicional que, en calidad de acción, tutela la libertad física o corporal o de locomoción a través de un procedimiento judicial sumario, que se tramita en forma de juicio. Generalmente, el habeas corpus extiende su tutela a favor de personas que ya están privadas de libertad en condiciones ilegales o arbitrarias, justamente para hacer cesar las restricciones que han agravado su privación de libertad."* CIDH, Informe No. 41/99, Caso 11.491, Fondo, Menores Detenidos, Honduras, 10 de marzo de 1999, párr. 61.

http://www.cidh.oas.org/PRIVADAS/Honduras11.491.htm

encima del número de plazas establecido. Los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados en ausencia de una regulación legal efectiva".[17]

Vemos que a nivel interamericano existe consenso que no se pueden tolerar situaciones de detención infrahumanas. Se pide además que los jueces deberían intervenir de oficio cuando las condiciones de detención son o se convierten en indebidas. Planteo la duda: ¿cuándo ha habido casos de jueces en Uruguay interviniendo por las condiciones infrahumanas? Desconozco si existe un fallo de alguna corte ordenando el cierre de Las Latas o de alguno de los módulos infrahumanos de COMCAR. También me pregunto: ¿qué juez intervino para resguardar los derechos de las personas que, y a consecuencia de su orden de detención, se encontraban durmiendo a la intemperie?

Falta señalar que tampoco se sabe de una "avalancha" de *amparos* interpuestos por defensores públicos o privados a fin de cuestionar las condiciones de detención. Los que opinan que un *habeas corpus* es improcedente, deberían al menos hacer uso del mecanismo de *amparo* a fin de cuestionar por vía legal las condiciones de encierro. El *amparo* no tiene una consagración expresa en la Constitución. Está estipulado en una ley y protege todos los derechos excepto la libertad física[18]. La respectiva norma determina que: *"Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, podrá deducir la acción de amparo contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales o paraestatales, así como de particulares que en forma actual o inminente, a su juicio, lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución (Artículo 72), con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de "habeas corpus".*[19]

Opinamos que valdría la pena cuestionar el acto de detener a personas en celdas sin ventana y agua, o la omisión de garantizar condiciones sanitarias básicas. Todo esto afecta tanto la dignidad de las personas así como pone en peligro su salud física y mental, para mencionar solo algunas de las garantías violadas. Sería interesante leer el razonamiento de los jueces acerca de la "ilegitimidad manifiesta". Sin dudas sería muy difícil sostener que condiciones que a nivel internacional son calificadas como infrahumanas, no son manifiestamente ilegítimas en Uruguay.

Para finalizar hago referencia a los mecanismos internacionales. Normalmente hay que interponer y agotar los recursos jurídicos nacionales antes de acudir a cualquier instancia internacional[20]. Pero existe la posibilidad que la Comisión asuma medidas

[17] CIDH Resolución 1/08, "Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas", Principio XVII.
http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf

[18] Véase Ley No. 16.011.

[19] Artículo 1 Ley N° 16.011.

[20] Véase Art. 46 Num. 1.a. de la Convención y Art. 31 del Reglamento
http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/ReglamentoCIDH2011.pdf

cautelares. La normativa respectiva estipula que *"En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares a fin de prevenir daños irreparables a personas que se encuentren bajo la jurisdicción de éste, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente."*[21] De hecho, todos nosotros y cada organización de la sociedad civil podría solicitar a la Comisión Interamericana que adopte medidas cautelares en casos de gravedad y urgencia.

No corresponde desarrollar aquí todos los requisitos; basta señalar que en su momento el entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Santiago Cantón[22], consintió un caso como el de COMCAR tras el motín de abril, donde centenares de personas estuvieron forzadas a dormir a la intemperie durante semanas, podría justificar una acción. Será importante mantenerlo en mente en caso que se repita algo como lo ocurrido.

Una mirada política

Si miramos retrospectivamente, pareciera que en el segundo semestre de 2012, el discurso político se endureció. Resalta claramente el tema de la seguridad, la peligrosidad de la delincuencia y sobre todo el énfasis en los adolescentes infractores. Mirando los informativos televisivos y haciendo un paneo por la prensa escrita es claro que el *populismo punitivo* comenzó a dejar su huella en Uruguay.

El ejemplo más claro es la discusión acerca de la baja de la edad de imputabilidad penal de los adolescentes. Pero esa es todavía una discusión impulsada por la oposición. Sin embargo, en el segundo semestre de 2012 el propio gobierno impulsó propuestas como el proyecto de Ley de Modificaciones al Código de la Niñez y de la Adolescencia y el proyecto de Ley que propone un agravamiento de las penas en caso de delito de tráfico de pasta base de cocaína y corrupción policial (ambas propuestas son del 27 de julio de 2012), apuntan en esta dirección. Se agravan las penas para dar respuesta a un supuesto clamor popular de "mano dura" contra la delincuencia. La receta mágica de lucha contra la criminalidad vuelve a ser la cárcel, o mejor dicho, el supuesto efecto intimidante de una pena alta.

Lo peculiar de todas estas propuestas represivas es que no se plantea la pregunta de los costos. No vamos a hablar del costo social que implica la privación de libertad para el entorno de la persona afectada, sino del costo financiero directo. Mantener a una persona detenida conlleva gastos. Implica que dinero que de otra forma podría ser gastado en el sistema de salud, educacional u otro sector, se gasta en la construcción y el funcionamiento

[21] Artículo 25 Num. 2 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[22] El Dr. Santiago Cantón estuvo en Montevideo en ocasión de la Conferencia Internacional "La prevención de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes en Uruguay. Seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura", organizada por SERPAJ y el Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos, los días 22 y 23 de mayo del corriente año.

de las cárceles. Aumentar la severidad de las penas implica así, automáticamente, gastos considerables. A pesar de ello, ningún proyecto que propone un endurecimiento de penas va acompañado de un estudio de costos. Al parecer no se habla de dinero cuando se habla de rigor. Sería interesante saber si se logra convencer al electorado de la necesidad de un aumento de penas, si el proyecto estuviera acompañado de una transparente estimación de los costos que implicaría su puesta en funcionamiento.

A consecuencia del motín en COMCAR el gobierno impulsó la delegación del resguardo de la seguridad de los recintos carcelarios a los cuerpos militares. No puedo evitar pensar en la imagen del "enemigo interno" con tan graves consecuencias en el pasado reciente, por cierto no tan remoto. Al respecto cabe destacar que también los organismos internacionales (reiteradamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en sus Informes Sobre Seguridad Ciudadana en las Américas) han expresado contundentemente las negativas evaluaciones que en absolutamente todos los casos de experiencia comparada han arrojado, respecto de la atribución de roles no pertinentes para la Defensa Nacional. No le corresponde las Fuerzas Armadas ningún control de ningún tipo de población dentro de las fronteras del Estado. Las personas privadas de libertad no suponen ningún peligro para la soberanía del país, razón por la cual no corresponde en absoluto su control por parte de los cuerpos militares.

Una mirada hacia adelante

Si vemos estas dos tendencias en conjunto, por un lado el fortalecimiento de los derechos humanos de las personas privadas de libertad promovido hasta mediados del año, y por el otro las iniciativas que corresponden al populismo punitivo, la política criminal uruguaya parece contradictoria. El gobierno hace esfuerzos para mejorar la situación carcelaria al tiempo que impulsa proyectos que nuevamente la van a empeorar. Solo con un poco de sentido común puede preverse que como resultado final, las iniciativas consolidarán la ya elevadísima tendencia a la prisionalización. El resultado final será el fortalecimiento del *status quo* violatorio de los derechos humanos ya que no hay sistema que tenga la posibilidad de alojar un cada vez más creciente número de personas privadas de libertad, con una cada vez más creciente duración de la pena.

No hago esta afirmación desde una posición academicista, poco realista e ignorante de las necesidades y tiempos políticos. Al contrario, creo que la falta de coherencia en la política criminal debilita el mensaje político y puede restar credibilidad a sus actores.

Creo que aún es tiempo de volver a reenfocar la política criminal en los derechos humanos. Se trata de una expresa voluntad política tanto del gobierno como de la oposición. Dado que la meta es ajustar la legislación y práctica a los estándares contemplados en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por Uruguay, debería ser entendido como una cuestión de Estado y no ser relegado a un mero debate partidario.

Urge acelerar el tratamiento del proyecto del Código Procesal Penal. Su aprobación pondría en vigencia la presunción de inocencia y limitaría el uso de la prisión preventiva. Como Uruguay tiene una de las tasas de detención preventiva mas altas en la región (64,6 %), la implementación de la reforma podría reducir considerablemente el número de encarcelados.

Al disminuir el hacinamiento, se facilitaría el traspaso de la administración de las cárceles de la Policía al INR y se generaría una oportunidad para promover actividades de resocialización. Dicho de otra manera, se generarían las condiciones para poder poner en práctica los objetivos perseguidos al momento de crear el INR.

El proyecto de Código Procesal Penal contempla otro complemento necesario de la reforma penitenciaria. Estipula la creación y las obligaciones del Juez de Ejecución y Vigilancia. Al promulgarse este Código, existiría una judicatura especializada en garantizar la eficacia práctica de los derechos humanos al interior de las cárceles. Se establecería el contrapeso necesario al poder casi irrestricto de la administración penitenciaria y se garantizaría el control mutuo de los poderes del Estado, el necesario "check and balance", condición necesaria de un Estado democrático de Derecho.

Otra reforma necesaria es la elaboración y discusión de una Ley de Ejecución de Penas. Hasta hoy, el quehacer penitenciario está normado en un Decreto aprobado durante la dictadura y en varios reglamentos, todo en contravención a la Constitución y a la normativa internacional. La Constitución determina que *"Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general."* (Artículo 7º). Determina también que *"Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe."* (Artículo 10, párrafo 2).

En materia penitenciaria el quehacer de los funcionarios implica un sinnúmero de posibles limitaciones de derechos constitucionales. Si por ejemplo se usa la fuerza en contra de una persona privada de libertad, sea para evitar un peligro para otras personas privadas de libertad o para el personal, se pone en peligro su derecho a la vida y/o a la seguridad. Según la concepción del constituyente, esta actuación requiere para su legalidad, de una Ley. Otro ejemplo se relaciona a la protección del honor. Cuando por ejemplo se obliga a una persona privada de libertad a desnudarse ante una requisa, se la afecta en su dignidad. Hacerlo solo es legal si se cuenta con una Ley que lo autorice. No se trata por tanto de cuestiones que pueden ser normadas simplemente por vía reglamentaria, tal como ocurre hoy.

Ahora bien, el Ministerio del Interior ha desarrollado un proyecto que regula la organización del INR y otro que regula el trabajo penitenciario. Estimamos que estos proyectos no son suficientes. Se debería abordar de manera holística toda la actividad

penitenciaria. Sorprende que se quiera normar el trabajo penitenciario en un proyecto de Ley, la estructura orgánica del INR en otro, pero que para otros temas como la educación, la salud, o el uso de la fuerza -para solo mencionar algunos de los más recurrentes conflictos de derechos- no existan propuestas legislativas. Parece que se está normando de manera fragmentaria, sin darle una orientación clara a los nuevos funcionarios.

Por ello apoyamos la propuesta de anteproyecto de Ley de Ejecución presentado por SERPAJ. Se trata de un instrumento imprescindible que ayudaría a dejar detrás muchos ámbitos de arbitrariedad, dando seguridad legal tanto a los funcionarios como a las personas privadas de libertad. La creación de una nueva institución como el INR parece el momento idóneo para cambiar la orientación del sistema penitenciario desde un paradigma de seguridad pasiva y represiva acompañado de un régimen autoritario, hacia un sistema de seguridad dinámica desde la perspectiva de los derechos humanos[23].

Muchas de las contradicciones actuales de la política criminal uruguaya se disolverían al impulsar el proyecto de Código Procesal Penal y el anteproyecto de Ley de Ejecución. En vez de promover recetas ineficaces de populismo punitivo, se estaría dando los pasos necesarios para complementar reformas iniciadas y hacer política enfocada en la superación de problemas concretos de los ciudadanos tras rejas.

No podemos ser indiferentes frente a la constante violación de los derechos de las personas privadas de libertad. Hace unos días la Ministra del Exterior de Croacia decía en un seminario realizado en Viena, Austria, que tolerar la falta de respeto hacia los derechos humanos tiene como consecuencia la brutalización de toda la sociedad y de las relaciones humanas. Comentaba que luego es harto difícil deconstruir este proceso de empobrecimiento integral de una sociedad. Pero también decía que es posible y que para ello es necesario una voluntad política decidida, que da el ejemplo. Espero que el gobierno uruguayo siga con su política de fortalecimiento de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, que no tolere la indiferencia hacía un grupo de la sociedad y la brutalidad sistémica a la que está sujeto. Existen propuestas en este sentido, ahora falta voluntad política para dar un ejemplo.

[23] Como van Zyl Smith y Snacken expresan *"El análisis de incidentes de fugas o motines ha demostrado, (…) que las medidas de seguridad pasiva no pueden tener éxito sin la dinámica de la seguridad proporcionada a los reclusos por un personal calificado incluyendo los contactos, las relaciones y la comunicación".* Sostienen además que *"la seguridad dinámica, sobre la base de contactos personales entre el personal y los reclusos, no solo proporciona información sobre lo que está sucediendo en la cárcel, sino que también disminuye el riesgo de la toma de rehenes. La combinación de medidas de seguridad estrictamente pasivas y la casi ausencia de seguridad dinámica crean un lato riesgo para la toma de rehenes: los miembros del personal, que son vistos como entidades impersonales pueden ser tomados como la 'única salida' para los reclusos que intentan escapar ya que no pueden abrirse paso a través de la seguridad física".* En: "Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights", Oxford University Press 2009; pág 264.

El seguimiento de las recomendaciones del ex Relator de Naciones Unidas sobre la Tortura al Estado uruguayo

El ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Prof. Manfred Nowak, y su equipo del proyecto *Atlas de la Tortura* del Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos, visitaron el país en marzo de 2012, para evaluar la implementación de las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo durante su mandato. Se reunieron con numerosas partes interesadas, tanto del Estado como de la sociedad civil, y visitaron los establecimientos carcelarios *Libertad*, *COMCAR* y *Las Rosas*, para obtener una visión general de situación del sistema penitenciario. Al final de la visita dio una conferencia de prensa[1] en la sede de la Delegación de la Unión Europea en Uruguay y Paraguay, oportunidad en la presentó sus impresiones sobre la reforma del sistema penitenciario, y anunció el desarrollo del proyecto *Atlas de la Tortura,* en cooperación con SERPAJ, punto focal en Uruguay, con quien organizarían en el mes de mayo, la Conferencia Internacional "La prevención de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes en Uruguay - Seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Tortura".

A continuación se transcriben los elementos presentados por su equipo[2] en la mencionada conferencia[3], a modo de síntesis del Informe de Evaluación de la República Oriental del Uruguay[4], producido luego de su visita de seguimiento.

"(…) Con respecto a las recomendaciones formuladas por el Relator Especial en su informe de 2009, se han tomado varias medidas importantes: el Gobierno ha aumentado considerablemente sus recursos financieros para mejorar las condiciones de la detención y clausuró algunas de las instalaciones más inhumanas; se ha creado el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), una nueva institución a cargo de la administración de todos los establecimientos penitenciarios para adultos, con el objetivo de la transferir la responsabilidad directa "tan pronto como sea posible" al personal civil; en cuanto a los menores, fue creado el nuevo Instituto para la Responsabilidad Penal de Adolescentes (SIRPA), encargada de gestionar todos los centros de detención juvenil; el Gobierno

[1] Ver: http://www.elobservador.com.uy/noticia/224598/nowak-critico-gestion-de-carceles-por-reproducir-viejos-errores/ ; http://www.espectador.com/noticias/239805/presentaron-informe-sobre-carceles-con-nuevas-criticas ; http://ladiaria.com.uy/articulo/2012/10/la-reproduccion-de-los-hongos/

[2] El equipo que realizó la presentación estuvo integrado por LLM Moritz Birk y Dr. Jöerg Stippel, en representación del proyecto *Atlas de la Tortura*, del Instituto Ludwig Boltzmann de Viena, con el apoyo financiero de la Unión Europea.

[3] La Conferencia Internacional se realizó en Montevideo, los días 22 y 23 de mayo, en el Centro de Formación de la Cooperación Española. Por más detalles ver:

[4] Disponible en: http://www.univie.ac.at/bimtor/dateien/AoT_Assessment_Report_Uruguay_es.pdf

ha emprendido una serie de medidas destinadas a combatir la impunidad de los crímenes cometidos durante la última dictadura cívico-militar; con la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, el Gobierno ha creado un instituto independiente para la protección integral y la promoción de los derechos humanos, con el mandato de recibir e investigar denuncias, así como de monitorear los lugares de detención; un nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP) ha sido redactado, proponiendo un cambio integral en la administración del sistema de justicia penal y fortaleciendo los derechos constitucionales de los individuos involucrados en las investigaciones penales y los procedimientos judiciales. Los esfuerzos de reforma muestran una clara voluntad del actual gobierno para hacer frente a la crisis en las cárceles uruguayas.

A pesar de todo este progreso, la situación en las cárceles sigue siendo muy preocupante. De acuerdo con diversos informes producidos por instancias estatales, organizaciones de la sociedad civil y también organismos internacionales, las condiciones de detención en la mayoría de las cárceles siguen siendo muy deficitarias, destacándose en particular la persistencia de situaciones de hacinamiento. En algunos de los principales centros, como el Penal de Libertad, y el COMCAR, la situación se ha deteriorado hasta el punto que las condiciones de detención deben ser catalogadas como inhumanas. Al mismo tiempo, se nos informa que el tratamiento y las condiciones en la mayoría de los centros de detención de menores siguen siendo deplorables, constituyendo en algunos casos un trato cruel e inhumano. En Uruguay, el objetivo de la privación de libertad parece estar centrado exclusivamente en la seguridad en lugar de la rehabilitación, con un régimen penitenciario represivo y sin el acceso significativo a actividades educativas, recreativas y laborales. Este régimen y las condiciones deplorables llevan a un contexto de violencia estructural que resulta en abusos entre los reclusos y de las autoridades. Hemos recibido numerosas denuncias de graves abusos cometidos durante procedimientos de castigo y disciplina; entre ellos el uso de fuerza excesiva (incluido el uso no-racional de balas de goma) durante las requisas y el control de supuestos disturbios causados por los reclusos. Estas prácticas han tenido como resultado una serie de lesiones graves (que hemos constatado durante las visitas recientemente efectuadas).

Los intentos de humanizar las cárceles y seguir el objetivo de la rehabilitación de las personas privadas de libertad, requieren una estrategia clara.

La principal preocupación es que con la creación del INR y del SIRPA, la sustitución de la seguridad a través de un paradigma centrado en la rehabilitación, no sea consistentemente implementado.

En cuanto al desarrollo del SIRPA, expresamos la preocupación de que la nueva institución se rija exclusivamente por su antiguo responsable -el INAU- con un pobre

historial en la protección de los derechos de los menores privados de libertad. Al parecer, la transición carece de disposiciones claras sobre los requisitos, deberes y funciones del personal.

Lo mismo ocurre con el INR, cuyos funcionarios, tanto los de bajo escalafón como los de escalafón medio provienen mayoritariamente de los diversos cuerpos de la Policía. Asimismo parece no haber requisitos claros para acceder a los puestos y la capacitación para el nuevo personal ha sido insuficiente o efectuada por policiales. Resulta difícil entender cómo a través de una mera nueva nominación de las instituciones así como de su personal, puede llevarse adelante un enfoque y método de trabajo verdaderamente nuevos. Hay que reconocer que el proceso de transformación hacia una administración penitenciaria civil tomará tiempo y la dotación de personal calificado no podrá realizarse "del día a la noche". Sin embargo deberá implementarse de una manera clara y coherente. No resulta suficiente declarar simplemente la intención de que en el futuro la privación de libertad tendrá como centro la rehabilitación; debe explicitarse claramente cómo se logrará tal objetivo. De la misma forma deben establecerse claramente los requisitos para la incorporación del personal civil tomando en cuenta las cualificaciones necesarias, y disponer una formación adecuada para el cambio del método de trabajo.

La falta de una estrategia clara, es visible también con respecto a la construcción y renovación de los centros de detención. Durante nuestra visita en marzo, pudimos visitar la nueva cárcel de Las Rosas. Las condiciones materiales de detención son significativamente mejores que en Libertad y COMCAR y las celdas no estaban superpobladas. Sin embargo, la construcción y administración de la cárcel no se correspondían con las necesidades de un establecimiento destinado a la rehabilitación de las personas. No hay espacio suficiente para las actividades recreativas y se constató una falta general de oportunidades educativas, recreativas y laborales. Parece que la construcción y renovación de las cárceles tienden a reproducir los errores cometidos en administraciones anteriores. Por lo tanto, la mejora de las condiciones generales de vida en algunas de las nuevas y recicladas instalaciones corre el riesgo de tener sólo un impacto temporal.

Vemos un gran potencial en las reformas, sin embargo, resulta indispensable llenar de contenido a las nuevas estructuras así como especificar una estrategia y un método claro. Consideramos que es necesario definir objetivos claros y establecer normas para el reciclaje y la construcción de establecimientos penitenciarios que persigan un enfoque de rehabilitación. En ese sentido, también el régimen penitenciario debe estar claramente regulado a través de la prescripción de normas mínimas de tratamiento, tales como el tiempo fuera de las celdas, la periodicidad y duración de la visita y las ofertas educativas, recreativas y laborales especialmente en lo que respecta a la privación de libertad de menores.

Una reforma del sistema penitenciario sólo puede tener éxito en el marco de una reforma integral del sistema de justicia penal. Uruguay tiene una de las mayores tasas de prisión preventiva en el mundo, con aproximadamente dos tercios del total de reclusos que no están condenados. Esto lleva al hacinamiento en las cárceles y muestra cuán graves son las deficiencias del sistema de justicia penal. La legislación actual prevé la detención como regla y la materialización de medidas alternativas, como una excepción. Esta violación de la presunción de inocencia se ve reforzada por la práctica judicial que parece considerar a la privación de libertad como una necesidad administrativa para llevar a cabo sus actuaciones. En realidad, en el sistema penitenciario no hay distinción entre presos preventivos y condenados, así como tampoco existe tal diferenciación en la percepción de la policía, jueces, fiscales, medios de comunicación y el público en general. En consecuencia, el destino de las personas sospechosas de haber cometido un delito está prácticamente decidido por la fiscalía y los jueces en las primeras 48 horas de detención, sin una oportunidad adecuada de defensa y un juicio justo. La elaboración del proyecto de Código de Procedimiento Penal muestra que el Gobierno ha dado los primeros pasos para abordar este problema, estableciendo claramente la presunción de inocencia y la excepción de la prisión preventiva. Sin embargo, no es previsible cómo y cuándo este proyecto se adoptará y entrará en vigor. Es urgente promover la reforma del Código de Procedimiento Penal o considerar una enmienda independiente para reglar la detención preventiva y promover un cambio en la cultura y la práctica judiciales para garantizar la presunción de inocencia.

Lo que se necesita es una estrategia a largo plazo, centrada en la reducción de la excesiva tasa de detención preventiva, la aplicación de sanciones alternativas y en la creación de un sistema penitenciario que tienda a facilitar la rehabilitación y la reinserción de los reclusos.

La prevención de la tortura y los malos tratos requiere la lucha contra la impunidad, proporcionando las garantías procesales efectivas y un sistema de vigilancia preventiva. La impunidad es una de las principales causas que contribuyen a la tortura y los malos tratos. Su prevención requiere la tipificación adecuada de los actos de tortura, su investigación rápida y eficaz, y la disponibilidad de mecanismos de denuncia eficaces. La penalización de la tortura es insuficiente. El delito que figura en la ley de aplicación del Estatuto de Roma nunca se ha utilizado. Por lo tanto, consideramos que es importante incluir el delito de tortura en el Código Penal para aumentar su visibilidad y su aplicación.

Si bien ha habido un proceso digno de elogio en la investigación de los casos de tortura cometidos durante la dictadura, no ha habido medidas legislativas importantes, ni prácticas adoptadas para combatir la impunidad por actos de tortura actuales. Las investigaciones penales en los casos de tortura y malos tratos, según se informa, son muy poco frecuentes, deficientes, y en su mayoría no dan lugar a una condena penal.

Se dice que los Fiscales y los Jueces son muy reacios a iniciar investigaciones contra los funcionarios o a recolectar pruebas de las víctimas o de mecanismos independientes, tales como el Comisionado Parlamentario. Otro grave inconveniente es la ineficiencia de los mecanismos de denuncia. Los mecanismos internos no se utilizan por miedo a las represalias y los mecanismos independientes no son de fácil acceso o son ineficientes. Según se informa, la mayoría de los detenidos sólo en raras ocasiones ven a su defensor público o al Comisionado Parlamentario y creen que quejarse sólo llevará a empeorar el trato o tendrá como consecuencia el traslado a un peor lugar.

Consideramos que el Gobierno debe tomar medidas integrales para mejorar la lucha contra la impunidad; deben adoptarse esfuerzos especiales para mejorar la eficacia de las investigaciones penales en casos de tortura y malos tratos, tales como el establecimiento de una unidad especial de investigación en el Ministerio Público (como ya existe en otros países), programas eficaces para proteger a las víctimas y testigos de la tortura, acompañado por la sensibilización y el desarrollo de capacidades de los Fiscales y Jueces. En el contexto del establecimiento de los mecanismos de denuncia interna, debe fortalecerse el INR y los mecanismos externos de recepción de las quejas, como el Comisionado Parlamentario y la Defensa Pública, deben ser analizados a fondo.

La tortura y los malos tratos pueden ser reducidos por las garantías que deben observarse en un debido proceso de ley. Al respecto, el acceso a un juez y un abogado son garantías fundamentales contra la tortura y los malos tratos.

En Uruguay, la gran mayoría de las personas privadas de libertad son representadas por defensores públicos. A pesar de la existencia de defensores especializados que asisten en materia penitenciaria, el acceso a la asistencia letrada adecuada parece ser un problema. Hemos sido informados por varios interlocutores y por parte de los mismos reclusos, que muchos de ellos muy rara vez ven a sus defensores. Además, parece que la Defensa Pública no juega un papel muy activo en la prevención de la tortura. No hemos conseguido recabar información estadística sobre el número de denuncias de tortura y malos tratos presentados por parte de los defensores, o relativa a las medidas concretas adoptadas en respuesta a las demandas individuales. Esto puede atribuirse a diversas razones, tales como la insuficiencia de recursos, la falta de autonomía e independencia de la Suprema Corte de Justicia, la presencia de conflictos de interés, así como a una falta general de estrategia y capacidades sobre la forma de prevenir la tortura y los malos tratos para garantizar los derechos de los reclusos. Por lo tanto, el equipo del *Atlas* recomienda discutir la reforma de la Defensa Pública con el objetivo de aumentar su autonomía, independencia y recursos, el desarrollo de una estrategia clara y la metodología, las capacidades necesarias para prevenir la tortura y los malos tratos contra los detenidos.

Hasta el momento Uruguay no ha previsto un mecanismo de supervisión judicial especializada en materia carcelaria. La única posibilidad de reclamo para las personas

detenidas es a través de un recurso constitucional (acción de amparo). Sin embargo, al parecer este mecanismo no es eficaz, ya que los Jueces no quieren involucrarse en materia penitenciaria. Por lo tanto, sería importante establecer una supervisión judicial especializada encargada de hacer cumplir las normas legales dentro de las cárceles, para observar el trato y las condiciones detención, así como garantizar la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. Apoyamos la propuesta contenida en el proyecto de Código de Procedimiento Penal que prevé la creación de un juez especializado (juez de ejecución y vigilancia), encargado de garantizar el respeto de los derechos humanos de toda persona privada de libertad.

El proyecto de Código de Procedimiento Penal también prevé otras disposiciones importantes para el fortalecimiento de los derechos de las personas privadas de libertad, mediante la enumeración de una serie de garantías importantes. Sin embargo, también contiene algunos puntos débiles, en particular, no hay ninguna regla explícita sobre la inadmisibilidad de pruebas obtenidas bajo tortura y no hay norma explícita sobre los derechos a observarse durante los interrogatorios.

Por último, la experiencia ha demostrado que el monitoreo independiente de los lugares de detención es uno de los mecanismos más importantes para prevenir la tortura y los malos tratos y mejorar el goce de los derechos de las personas privadas de libertad. Por lo tanto, vemos con gran esperanza que en el seno de la recientemente creada Institución Nacional de los Derechos Humanos (INDH) ha sido incluido el Mecanismo Nacional de Prevención de conformidad con el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura (OPCAT). El 8 de mayo ha sido electa la Comisión Directiva, constituida por cinco miembros con vasta experiencia e idoneidad en el campo de los derechos humanos. La ley les otorga un mandato claro para visitar sistemáticamente todos los lugares de detención. Sin embargo, todavía es necesario especificar cómo la INDH cumplirá con tal cometido, en el contexto de un mandato muy amplio.

El equipo del *Atlas de la Tortura* quiere hacer hincapié en que el informe constituye una evaluación de necesidades en el campo de la prevención de la tortura y otras formas de malos tratos en el Uruguay. Por lo tanto no debe entenderse como una crítica negativa, sino como el comienzo de un diálogo con el Estado y la sociedad civil, así como nuestra oferta de cooperación y asistencia a todos los actores pertinentes para acompañar el proceso e iniciar nuevas reformas. El objetivo de este informe y esta conferencia es elaborar, junto con ustedes y nuestro punto focal, SERPAJ, un plan de trabajo para el año siguiente. Esperamos que por medio de consultas, talleres, investigaciones, análisis y capacitaciones podamos colaborar con los esfuerzos que realizan el Estado y la sociedad civil para prevenir la tortura y los malos tratos, mejorar la protección de la dignidad humana y la seguridad pública en el país”.

Los adolescentes y una mirada crítica sobre cambios culturales y favelización

Luis Eduardo Morás*

A las recurrentes imágenes que cíclicamente surgen en nuestra historia acerca de la desmesura de la violencia delictiva protagonizada por adolescentes, se han sumado originales interpretaciones sobre las motivaciones que estimularían sus actos infraccionales y un análisis prospectivo que anuncia el sombrío panorama urbano que nos amenaza, debido a la incipiente *favelización* de algunos barrios de la capital. Estos elementos constituyen tres dimensiones estrechamente relacionadas que dibujan un contorno de aparente dantesca gravedad y hace evidente, tanto para la opinión pública como para la mayoría del sistema político, adoptar medidas urgentes y radicales que en definitiva proponen la profundización de una lógica inaugurada por la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada en 1995. De allí que, detenerse en la construcción de los actuales problemas y en el campo simbólico de las estrategias discursivas que los estructuran, trasciende el estricto interés de análisis académico en tanto son los insumos que estimulan la adopción de medidas legislativas y orientan las decisiones en el plano de la seguridad pública.

La "vaporosa" idea de la marginalidad cultural

En fecha relativamente reciente se ha extendido casi sin oposición una reiterada apelación al surgimiento de nuevos *códigos* para explicar tanto el origen de la violencia delictiva como para justificar las medidas consecuentes, basadas en la necesidad de restablecer un principio de autoridad que aparentemente se ha visto profundamente vulnerado. El argumento se presenta bajo una difusa atribución de valores morales pervertidos o una especie de extrañamiento cultural que es actuado principalmente por adolescentes, incentivando una presunta profundización de la violencia delictiva. El recurso explicativo, sin embargo, no parecería operar en igual medida cuando dicha violencia se manifiesta en el ámbito doméstico y tiene como víctimas a mujeres o niños/as.

Esta "vaporosa"[1] idea de una creciente marginalidad cultural, se despoja de todo condicionamiento estructural y convierte a los infractores en sujetos enajenados de los

* Docente e investigador de la UdelaR. Investigador activo de la ANII.

[1] El adjetivo, utilizado por Rafael Paternain, logra resumir notablemente la realidad de los enunciados que se difunden sobre la marginalidad cultural. Ver: Paternain, R. y Rico, A. (coord.): *Inseguridad, delito y Estado*. Trilce; Montevideo, 2012.

valores civilizatorios y en únicos responsables de sus decisiones. Oponerse, matizar o contextualizar tal idea coloca a los contradictores en un lugar incómodo ya que los argumentos que se puedan elaborar, aparecen antes como meras "excusas sociológicas" que producto del estricto análisis de las circunstancias, procesos y responsabilidades que anteceden las eventuales transformaciones culturales. Bajo el mandato del reduccionismo impuesto por la hegemonía de un pensamiento alimentado por los editoriales de prensa, la única opción razonable es conceder la verdad del aserto que propone una nueva criminología del sentido común, que con absoluta y arbitraria simpleza concluye que en definitiva "un delincuente es, un delincuente".

No se pretende en el breve espacio de este artículo, negar la posibilidad de transformaciones en el plano de las actitudes, valores y motivaciones que rigen las relaciones entre los miembros de una sociedad en una época de transición y nuevos desafíos por cambios en múltiples planos. Sí se postula que la pretensión de ubicar soluciones efectivas a los problemas, debe tomar como insumo la complejidad de los procesos involucrados y la colectiva responsabilidad en la evolución de los fenómenos.

Se trata de incorporar en las lecturas que se realizan la premisa que el sentido de una historia depende del punto desde el cual empieza a ser contada. En otros términos, esta operación implica que observar la existencia de nuevos *códigos* no debe desentenderse de una lógica de desarrollo que en los últimos veinte años ha fisurado fáctica y simbólicamente los mecanismos de integración social. Los órdenes normativos y las expectativas de los actores se desarrollan y adaptan a los contextos situacionales. En una sociedad que asiste a un prolongado proceso de fragmentación, la posibilidad que la pretensión de universalidad de la ley opere efectivamente puede debilitarse. Es ciertamente posible que las lógicas y modos de adaptación en los espacios urbanos fragmentados, asuman la soledad y desamparo respecto a las promesas y supuestos beneficios de una ley universal que también se ha fracturado estableciendo distintas categorías de ciudadanos. Lo que resulta inadmisible es responsabilizar a los más jóvenes y vulnerables por las eventuales rupturas emergentes de una ley que no los comprende como sujetos de derechos y en una ciudad que no termina por integrarlos plenamente como ciudadanos.

Planteado en otros términos, podría decirse que asistimos a una llamativa paradoja: en un ciclo histórico de crecimiento económico y de expansión de las obsesiones consumistas (que en buena medida sostienen ese crecimiento) y que ve nacer la posibilidad de un *nuevo uruguayo*. Pareciera que todas las violencias e inseguridades de la época pudieran ser adjudicadas a *nuevos códigos* cuya génesis es exclusiva responsabilidad de los sectores más desfavorecidos, quienes quedaron relegados de toda oportunidad de inclusión social.

La reconversión simbólica de los *cantegriles* en territorios *favelizados*

Lo que hasta cierto punto podría ser aceptable como hipótesis de trabajo en el hermético ámbito de la inteligencia policial, se ha convertido en la interpretación sociológica hegemónica para definir el contorno de un nuevo y tenebroso horizonte pautado por los difusos indicios de una incipiente *favelización*. Este anunciado cambio urbano es el correlato territorial donde se incubaría una marginalidad cultural que al tiempo que elabora nuevos códigos, desafía la autoridad del Estado.

En su esencia plantea una radical transformación simbólica sobre el origen y las condiciones de enunciación de los problemas sociales. Desaparecidos hace años del discurso público -aunque no como seña identificatoria para la mayoría de sus residentes-, los *cantegriles* dejan de ser tales y comienzan a representar una nueva e insidiosa amenaza. En este sentido, resulta oportuno señalar que la definición que se elabora sobre los problemas trasciende el mero contenido semántico de los términos, representando la visión del mundo posible de ser pensada en un contexto determinado. Establece, además, una configuración valorativa que alimenta las condiciones de posibilidad de las acciones que se desarrollan para responder al desafío que se presenta. En este sentido, en años anteriores la expresión *asentamiento irregular* obtuvo un considerable éxito en el campo simbólico, tanto en términos de eludir la estigmatización del término que estaba sustituyendo, como en el plano de la definición del problema y las medidas idóneas para resolverlo. Instaló la idea que lo central era una "irregularidad" que debía atenderse con políticas habitacionales y sociales para la recomposición del tejido urbano desde una perspectiva integral.

Lo más preocupante de la actual *favelización* como interpretación estructuradora del campo simbólico, es que lo irregular en términos habitacionales, pero también en cuanto a dificultades para el acceso a un estándar mínimo de derechos, se reconvierte en una anomalía atribuida a quienes los habitan, o en espacios apropiados para la proyección de anómicas motivaciones desafiantes a la autoridad del Estado. Dejan de ser entonces, una responsabilidad para las agencias estatales de ordenamiento territorial, convirtiéndose en fuente de desvelo para quienes deben asegurar el orden público.

Efectos de la persistente desigualdad en la construcción de la subjetividad

Ante la extendida visión de una catastrófica decadencia de los valores y la amenazante imagen de una ciudad en riesgo de *favelización*, únicos factores aparentes de la multiplicación de la violencia atribuida a sectores sociales jóvenes y marginados, conviene recordar algunos indicadores que muestran la persistente presencia de vulnerabilidades que no han podido ser superadas.

El favorable ciclo económico, así como el importante descenso de la pobreza, desempleo e informalidad, no permitió revertir sustantivamente una desigualdad

estructural que se mantiene en las dos últimas décadas. Entre los menores de 25 años el desempleo se triplica, la informalidad laboral se duplica y continua existiendo cinco veces más pobreza entre los niños respecto a los adultos mayores. Por otra parte se ha señalado que los jóvenes y mujeres son los sectores particularmente afectados por los salarios sumergidos: el 82% de los menores de 25 años perciben ingresos inferiores a los $ 14.000[2].

En suma, a pesar del inédito ciclo económico de bienestar y la mejora de los indicadores sociales, perduran múltiples vulnerabilidades estructurales que se trasmiten generacionalmente (principalmente en los asentamientos que no han visto sustantivamente reducida la población que los habita) y que posiblemente encuentren como modo de adaptación, estrategias de sobrevivencia alternativas ante las sucesivas crisis que los afecta. Esta realidad, que concierne en general a todos los jóvenes, se agudiza entre aquellos sectores sociales más castigados por las sucesivas crisis y que componen la "clientela" privilegiada de los actuales intentos reformistas de endurecimiento penal.

Por otra parte, la fuerte segmentación en el rendimiento del sistema educativo, determina que referir a "trayectorias educativas" se convierta en un "eufemismo"[3]. La educación, por diversas razones no ha podido revertir los niveles de exclusión existentes ya que *"la repetición por entorno socioeconómico continua siendo un problema para el sistema"*. De acuerdo a Unicef, *"la repetición en las escuelas del quintil 1 (el sector más pobre de la sociedad) es seis veces mayor que en las mejor posicionadas"*; al tiempo que se señala que siguen existiendo *"escasos avances en los logros educativos"* del país, en tanto las tasas de egreso de la educación media *"se han mantenido prácticamente incambiadas durante los últimos veinte años"*[4]. Estos datos sugieren que tres de cada 10 adolescentes que no terminan ciclo básico, así como los seis de cada 10 que no completan la educación media superior, no gozan plenamente de sus derechos, situación que se agrava entre los más carenciados. Y que posiblemente refuerce una evaluación negativa sobre los improbables beneficios de permanecer en el sistema educativo en tanto no asegura un fácil ni inmediato acceso al mercado laboral formal. Los jóvenes más vulnerables probablemente no puedan invertir tiempo y recursos esperando una oportunidad laboral que difícilmente llegue con un mínimo de dignidad; máxime si atendemos que el 72% de los que acceden a su primera experiencia laboral, lo hacen mediante vínculos

[2] Informe del Instituto Cuesta Duarte. Publicado en la revista Trabajo & Utopía. No. 120; julio de 2012.

[3] JUANCHE, A. y PALUMMO, J. (Coord.): *Hacia una política de Estado en privación de libertad*. SERPAJ; Montevideo, 2012.

[4] Unicef: Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012. Montevideo. 2012.

personales (y no por la vía de las acreditaciones educativas logradas)[5]. Asimismo, los sacrificios que demanda la escolarización y la renuncia a los impulsos de gratificación inmediatista que la propia sociedad promueve, se debilitan cuando las metas se tornan inalcanzables debido a una velocidad de demandas de calificaciones superior al ritmo de logro de los esfuerzos. Esta impresión se reafirma a partir de diagnósticos que afirman que el 51,8% de los trabajadores están sobrecalificados, perciben menores ingresos por sus tareas y esta condición no mejora sus oportunidades de ingreso al mercado laboral[6].

Atendiendo esta realidad, cabe preguntarse cuál es el impacto en la construcción de subjetividad y en la evaluación racional de la educación formal en términos de medios fines para los sujetos involucrados. Si bien este enfoque resulta una incógnita empírica, de todas maneras habilita una interpretación inevitable que pasa por algún grado de inadecuación del sistema educativo. Máxime el posible acierto de lo planteado por Castel en su más reciente trabajo, quien como hipótesis plantea que *"hoy podría haber formas de no empleo que no son exactamente desocupación, en el sentido de que habrían solicitantes de empleo que no serían susceptibles de encontrarlo"*[7].

En definitiva, atendiendo los sintéticos indicadores presentados, parece razonable incluir en los análisis sobre eventuales cambios culturales, el impacto que poseen los procesos de exclusión de larga data para la configuración de subjetividades marcadas por trayectorias vitales y expectativas de futuro signadas por la trasmisión intergeneracional de modalidades de adaptación a las cíclicas situaciones de crisis y precariedad existencial. Estas trayectorias, además suman ahora una fuerte estigmatización territorial que reduce la posibilidad de establecer lazos sociales estables e integrados a la sociedad.

Cuando las soluciones se convierten en nuevos problemas

El año 2012 mostró un importante crecimiento en la cantidad de homicidios, particularmente aquellos con apariencia de "ajuste de cuentas". Si atendemos que la propia versión oficial atribuye ese incremento a un traslado de la violencia imperante dentro de la cultura carcelaria a los barrios pobres, podemos concluir que las cárceles no hacen parte de la solución, sino que se han convertido en parte del problema a resolver.

Esta confesión sobre la perversa incidencia de un sistema carcelario que traslada fuera de los muros sus conflictos estimulando "ajustes de cuenta", viene a reafirmar la

[5] Datos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud del año 2008, sobre los mecanismos de ingreso a la primera experiencia laboral categorizados como "particularistas no asociados a formación".

[6] Trabajo presentado por Alma Espino en las Jornadas Académicas de la Facultad de Ciencias Económicas, titulado "Evaluación de los desajustes entre oferta y demanda laboral por calificaciones en el mercado laboral de Uruguay". 2011.

[7] CASTEL, Robert: *El ascenso de las incertidumbres*. Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires, 2010.

certeza de argumentos clásicos que denuncian a las prisiones por producir la criminalidad que supuestamente pretenden combatir. No por ser ya conocidos los argumentos, deja de ser pertinente recordar que ha sido ampliamente denunciado que el encarcelamiento masivo como respuesta penal incrementa las tasas de criminalidad en lugar de reducirlas, convirtiendo al ocasional infractor en delincuente habitual y más violento. Las prisiones, antes que lograr su objetivo de rehabilitar, alimentan su opuesto al introducir entre sus residentes hábitos y métodos propios del ambiente carcelario. En este sentido se caracterizan por acentuar una criminalidad que supuestamente debería combatir (*eficacia inversa*) y estimula una reiteración de las mismas reformas (*isomorfismo reformista*) ante cada verificación de su propio fracaso[8].

En el terreno de los adolescentes, los diagnósticos sobre las nefastas consecuencias del uso desproporcionado de la privación de libertad son tan abundantes como abrumadores en sus conclusiones. Baste señalar el más reciente, que es contundente al señalar que la privación de libertad resulta, a pesar de sus *"consecuencias demoledoras"* y ubicarse *"lejos de la pretensión 'resocializadora' la medida más utilizada por la justicia penal juvenil"*[9].

En definitiva, aquellos niños/as que nacen con el destino inexorable de convertirse precozmente en "menores" y desarrollan sus vidas en compañía de traumatizantes experiencias, ahora suman al desaliento por un mundo de imposibilidades fácticas y violencias simbólicas, un cúmulo creciente de miradas sociales estigmatizantes. A la original clausura de posibilidades, le sigue un encierro prolongado que se propone administrar más tempranamente y rigurosamente, como precavido resguardo para la armonía de un orden social cuyos beneficios nunca conocieron sus caóticas vidas.

Una vez más, entonces, se torna perentorio escapar al reduccionismo de una retórica que define los problemas elaborando estereotipos, los despoja de historicidad y condicionamientos para terminar alimentando un espectáculo político competitivo de propuestas urgentes que se imponen por su propia evidencia ante la opinión pública.

La inminencia de un plebiscito para reformar la Constitución convierte en crucial este debate para el futuro de los derechos de la infancia más vulnerada; así como para ubicar soluciones efectivas a los problemas que actualmente afectan la calidad de la convivencia ciudadana en un marco de pleno respeto a las garantías de un Estado de Derecho.

[8] Términos popularizados por Michel Foucault en su clásico texto *Vigilar y Castigar*.

[9] Unicef: Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012; Montevideo, 2012.

Las políticas de seguridad en tiempos de tolerancia cero

Rafael Paternain*

El giro conservador, ¿para qué?

La violencia, la criminalidad y la inseguridad son asuntos que deben tomarse muy en serio. En los últimos años el Uruguay ha sufrido un retroceso en sus principales tendencias. Si bien los cambios están lejos de tener la magnitud que pregona el relato conservador, reproducido hasta la saciedad por los medios de comunicación, hay que reconocer la persistencia de ciertas lógicas de violencia, el aumento de las tasas de delitos y la consolidación sociopolítica de un sentimiento de inseguridad.

El crecimiento sostenido de la economía y la mejora de una cantidad importante de indicadores sociales no pueden ocultar el peso insoslayable de dinámicas tales como la desigualdad, la vulnerabilidad y la deslegitimación. Es sobre este trasfondo de contradicciones y acumulaciones que hay que situar el aumento del delito contra la propiedad y el testimonio cada vez más evidente de la violencia interpersonal. Las rapiñas continúan al alza y lo propio ocurre con la violencia de género, más allá de las severas dudas que genera la información disponible[1] .

Pero el punto de inflexión se produjo durante este año con la expansión de la tasa de homicidios: luego de un largo tiempo sin variaciones, la explosión de asesinatos verificada en enero apenas pudo moderarse en los meses siguientes, obteniendo un incremento de casi el 60%. También en este punto la información pública ha resultado deficiente, a pesar de lo cual el gobierno ha procurado explicar este hecho por los casos vinculados con los ajustes de cuentas por disputas de narcotráfico. Si bien estas situaciones son verdaderas, no hay razones para dejar de pensar que la distribución por tipos de homicidios no ha tenido grandes variaciones con relación a años anteriores, y que el empuje de estos meses obedece a una sumatoria de situaciones distintas, derivada de las violencias espontáneas, los problemas de convivencia, los ajustes de cuentas, la violencia de género y las violencias extremas en contextos de robos y asaltos; es decir, por los motivos de siempre.

* Sociólogo y Master en Ciencias Humanas. Profesor e investigador de la Universidad de la República. Ex Director del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

[1] Durante los últimos meses del año 2012, las rapiñas experimentaron una “desaceleración”, es decir, una disminución de su ritmo de crecimiento. Con este indicador suele ocurrir este tipo de comportamiento, entre otras razones por su susceptibilidad a la no denuncia y a los problemas de registro a nivel policial. Sea lo que fuere, el porcentaje acumulado de crecimiento entre 2010 y 2012 es mayor que en años anteriores.

Mientras tanto, los esfuerzos en materia de política carcelaria continúan siendo muy importantes. Sin embargo, la lógica irracional de todo el sistema se mantiene como un factor criminógeno privilegiado, cuyos indicadores más resonantes son los niveles de violencia intracarcelaria y las tasas de reincidencia. Por su parte, en el terreno de las políticas de control de armas de fuego las acciones no muestran tanto entusiasmo, a pesar de las evidencias que surgen de los homicidios, los casos de legítima defensa, los presuntos delincuentes abatidos por el fuego policial, los suicidios y los accidentes.

Como corolario de todo esto (o tal vez como causa primera y verdadera), las representaciones de inseguridad se tornan más monolíticas. La conversación está extendida por todos los rincones de la sociedad y la agenda pública se labra con imágenes y discursos que atizan la catástrofe. La centralidad que tienen los adolescentes y el consumo de pasta base para la explicación de la violencia y el delito, oficia como una suerte de "idea fija" que es compartida por gobernantes, legisladores, policías, jueces, fiscales y demás emprendedores morales.

Esta mera reseña de coyuntura, tantas veces enunciada, no debería ocultar la profundidad de un proceso mayor: el reforzamiento de una hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Los relatos ciudadanos, gubernamentales y mediáticos suelen coincidir sobre las causas de la criminalidad (desociologizando y despolitizando los fenómenos) y sobre la necesidad de señales punitivas y acciones policiales reactivas en espacios "feudalizados". Este predominio interpretativo sobre la violencia y la inseguridad tiene un largo recorrido en la historia sociopolítica del país, pero ha obtenido un efecto de "cierre" con los giros discursivos y prácticos impuestos por la conducción política de la seguridad desde marzo de 2010.

El trayecto ha sido corto y todavía no hemos llegado a los tres años de gestión. Podría ser injusto cualquier balance y juicio definitivos. Sin embargo, un volumen trascendente de hechos nos obliga a la reflexión: ¿qué se ha logrado con esta postura neo realista de la tolerancia cero? ¿Cuáles son las cosas dignas de ser mostradas? ¿Tenemos derecho a pensar que si este enfoque no se hubiera impuesto la realidad actual sería peor?

El ciclo de la política progresista

La política de seguridad del segundo gobierno del Frente Amplio debe entenderse a partir de un posicionamiento interpretativo sobre las situaciones vividas durante la primera administración. Los datos sobre violencia e inseguridad, la imagen proyectada de debilidad, los errores de comunicación y la falta de prioridad política y presupuestal, construyeron un balance sesgado (muchas veces, deliberadamente sesgado), que llevó a muchos a creer en la necesidad de un viraje para no comprometer en el corto plazo determinados apoyos electorales.

Durante el año 2010 el efecto de "desmarque" de la política anterior tuvo logros significativos, en especial por la obtención de los acuerdos "multipartidarios", la concreción de un presupuesto quinquenal ambicioso y la materialización de un proyecto de reforma penitenciaria a través de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación. Pero la realidad ya mostraba su complejidad y dureza, por ejemplo, a través del incendio en la cárcel de Rocha que terminó en la mayor tragedia carcelaria en la historia del país. Del mismo modo, la peligrosa ambigüedad para monitorear las tendencias del delito, y en especial del delito adolescente, no evitaron que la iniciativa la ganara la derecha conservadora a través de su propuesta para bajar la edad de imputabilidad penal.

La posición ideológica de la nueva administración fue ganando en claridad. En mayo de 2010 escribí lo siguiente: *"la seguridad no se gana restringiendo derechos, persiguiendo a monstruos imaginarios, ocupando territorios sociales, vigilando con tecnologías jamás evaluadas, imponiendo límites sin calibrar necesidades o carencias, lamentándose por la pérdida de valores tradicionales. Promover derechos, crear oportunidades, colonizar lo público con ciudadanos iguales, tolerar sistemas alternativos de valores, garantizar una convivencia sosegada, son algunos de los retos para una política democrática. Mientras tanto, mitad por convicción, mitad por imperativo político de conectarse con las demandas de la gente, algunos sectores de la izquierda se sienten seducidos por la repolicialización y se miran en el espejo del aprendiz de brujo que se solaza con sus combinaciones mágicas, sin imaginar lo que sucederá mañana".*

Las vicisitudes de 2011 ya las hemos comentado en un artículo anterior[2]. El "control" de la criminalidad en determinadas zonas de Montevideo y el área metropolitana y la centralidad otorgada a la policía como actor privilegiado de la política, fueron modelando una perspectiva conceptual sobre los sujetos y las razones culturales del delito que no sólo derivó en los frustrados "megaoperativos", sino que instaló un escenario de riesgo incremental que mucho se asemeja a la idea de la "profecía autocumplida": una lectura de la exclusión social en términos de dinámicas subculturales se combina con la difusión del "avance ingobernable" del narcotráfico en el territorio. La "favelización" es el peligro que se pregona una y otra vez, lo que obliga a legitimar la racionalidad de una guerra preventiva.

Durante una parte del año pasado, no faltaron las distintas predicciones gubernamentales: con los operativos policiales "especiales", cuyo objetivo primero es dificultar el accionar del delito, se abatirán las cifras que más "preocupan" a la gente; con la saturación del mercado de los celulares, cierto tipo de rapiñas retrocederán; la mejora en los niveles de seguridad de los centros de detención de adolescentes reducirán las fugas y, por eso mismo, los delitos más violentos; una vez que el esquema de reorganización policial esté en marcha, y sus efectos de control se hagan sentir con fuerza, es muy

[2] Ver PATERNAIN, Rafael: "Megaoperativos y pensamiento salvaje"; en: *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2011*; SERPAJ; Montevideo, 2011; págs. 111-117.

posible que los delitos dejen de crecer, aunque tal vez sean más violentos. De todas las predicciones, ésta última –surgida como "fuente ministerial"- fue la que dio en el clavo.

Estrategia ambigua

Junto con el cambio de autoridades policiales, sobre fines de 2011 el Ministerio del Interior anunció una reestructura de la Jefatura de Policía de Montevideo. Para obtener resultados diferentes hay que hacer cosas diferentes, se alegó. La incorporación de más efectivos, la utilización de nuevo equipamiento en materia de comunicaciones, información y logística, y los ajustes de la división del trabajo con un énfasis en lo territorial, fueron algunos de los elementos destacados dentro de un abigarrado dibujo de gestión policial que parece dar cabida a distintos modelos: policía que repara "ventanas rotas", policía comunitaria, policía orientada a la resolución de problemas, policía de inteligencia, etc.

A poco de andar, el proceso se enfrentó a un súbito aumento de los homicidios. Esta modalidad extrema de violencia tuvo un punto de inflexión luego de casi tres décadas de estabilidad, que reclama explicaciones serias y convincentes que dejen a un lado los vaporosos argumentos de la violencia social y los niveles de intolerancia que pautan hace tiempo la convivencia en nuestro país.

En este ambiente, la reacción política conservadora reafirmó su ofensiva y los medios de comunicación renovaron su aporte negativo en la construcción de miedos e inseguridades. Los graves incidentes ocurridos en las cárceles y un asesinato filmado que causó hondo impacto en la ciudadanía, obligaron al gobierno a revisar el rumbo y a moderar –aunque sólo transitoriamente- una conceptualización del delito y la violencia afín a las representaciones propias de una subcultura policial.

Para salir del brete, el Presidente lanzó su mensaje y el gobierno presentó el documento "Estrategias para la vida y la convivencia". Lo que se obtuvo no fue menor: se recuperó la iniciativa política y programática en seguridad ciudadana, se profundizó el trabajo intersectorial a través del "gabinete de seguridad" y se buscó imprimir un giro conceptual a una agenda gobernada por la retórica de la disuasión, la represión y el encierro. Más que como una pieza articulada de medidas gubernamentales, el documento debe ser leído y decodificado en su naturaleza eminentemente ideológica.

En este sentido, la iniciativa ofrece una buena cantidad de rasgos positivos. En primer lugar, resultó mejor de lo que se esperaba. Las especulaciones en torno a medidas de control estatal de cuño autoritario, generaron un clima de ansiedad que los anuncios transformaron en alivio parcial. En segundo término, hay un planteo claro que vincula la violencia y el delito con los procesos socioeconómicos de los últimos lustros. Si bien en este terreno las ciencias sociales uruguayas han desarrollado abundante masa crítica y líneas de investigación, el discurso gubernamental ensanchó la base de lo pensable, limitada hasta el momento a las referencias del control policial en los espacios urbanos "feudalizados".

Del mismo modo, el documento reconoce ejes fundamentales, como por ejemplo la reparación, la mediación comunitaria, la atención integral a consumidores problemáticos, la corrupción policial, la responsabilidad directa de los medios de comunicación, la incidencia de la violencia de género, etc. Al mismo tiempo, muchas de las propuestas irrumpen sin previo aviso –como la legalización de la marihuana- mientras que otros enfoques con largo tránsito en nuestro país –como la perspectiva de la convivencia- son "restablecidos" luego de unos cuantos meses de cautiverio en manos del realismo policial.

Sin embargo, uno de los mayores problemas del documento "Estrategias para la vida y la convivencia" es su mirada lineal y algo catastrofista sobre la violencia en el Uruguay del presente. De pronto, aquel país idílico –que cobijó "formas tradicionales de convivencia pacífica"- es arrasado por la intolerancia, la crispación, la falta de respeto por la vida y la transgresión.

La explicación de este proceso deriva de la fractura social, el quiebre cultural, el consumismo y los efectos de la crisis de los dos mil. Estos argumentos tendrían más peso si fueran acompañados por las distintas acepciones de la desigualdad (la socioeconómica, la generacional, la de género, la racial, la territorial) y si se prescindiera de la moral conservadora para comprender el mundo de la exclusión.

El relato en términos de pérdida de normas y valores se saltea la gravitación de la violencia institucional, la incidencia de los factores criminógenos y el impacto de las formas de integración-exclusión "no normativas". De este modo, a pesar del esfuerzo retórico y la reflexión generalista, el sujeto problemático de referencia se vislumbra entre los escombros: los adolescentes pobres que sucumben a las garras de las subculturas y del consumismo adictivo. El documento regresa al lugar del que quería escapar.

Este encuadre es reafirmado por el núcleo duro de las medidas, el cual enfila en línea recta hacia la inflación penal. Recurso largamente usado en la historia del país, desde 2005 es la primera vez que se recurre al agravamiento de las penas y la intensificación de la coerción estatal para solventar los problemas de seguridad. Mientras se hace sentir con fuerza el mensaje de autoridad (Estado de Derecho), reciprocidad (derechos y obligaciones) y convivencia (valores y actitudes predominantes), una larga lista de asuntos medulares queda sin abordaje: las estrategias de prevención, la focalización en los factores de riesgo (las armas de fuego, por ejemplo), la reforma policial, el acceso a la Justicia, la disminución de la reincidencia, la promoción de formas alternativas de control social y ciudadano, entre otros[3].

[3] Muchas de las observaciones contenidas en este apartado ya fueron desarrolladas en otro lado. Ver PATERNAIN, Rafael: "Los giros de la seguridad y la ambigüedad como estrategia", Revista *No te olvides*, Montevideo, Nº 12, Año III, 2012; págs. 27-28.

Noticias desde el Ejecutivo

El proceso previo, la presentación propiamente dicha y la tramitación posterior de este documento y las medidas, ameritarían un estudio especial desde el ángulo de la construcción de una política pública. Una lectura apenas superficial se toparía con inconsistencias, tensiones internas en la izquierda, rutas cortadas, caminos nuevos y una ambigüedad discursiva que forma parte de una estrategia deliberada.

Terminados los anuncios públicos, el Poder Ejecutivo comenzó a remitir al Parlamento sus prioridades: proyectos sobre reparación a las víctimas del delito, internación compulsiva, ajuste de penas para los adolescentes, aumento del castigo para la corrupción policial y el tráfico de pasta base, penalización para el porte y la tenencia ilegales de armas de fuego, legalización de la marihuana y código de faltas. Mientras algunas iniciativas cumplen un ciclo de interesante discusión política y académica (como el proyecto sobre la marihuana), el resto se procesan con importantes diferencias ideológicas.

El proyecto de internación compulsiva, cuya razón de interés general consiste en *"salvaguardar la seguridad y el orden público de la población"*, recibió severos cuestionamientos desde los campos político, jurídico, académico y social. La expansión de los resortes coercitivos del Estado, con el propósito de "limpiar el espacio público", se hace sobre la base de la arbitrariedad, el prejuicio y la discriminación: *"el procedimiento que propone el presente proyecto de ley consiste en localizar las personas que, en la vía pública o en espacios públicos o privados no habilitados, se encuentren consumiendo estupefacientes, o se presuma que acaban de hacerlo, o portando los mismos y que tal situación signifique un riesgo para sí o para terceros"*.

Por su parte, el proyecto de ley de *"faltas y de cuidado, conservación y preservación de los espacios públicos"*, constituye el mejor ejemplo de condensación de la teoría de las ventanas rotas, la cual sugiere la intervención penal y policial sobre faltas y delitos leves como muro de contención para la criminalidad mayor. Desórdenes, vandalismo, falta de respecto a la autoridad, desobediencia pasiva, omisión de asistencia a la autoridad, abuso de alcohol y estupefacientes, mendicidad abusiva, obtención fraudulenta de una prestación, etc., tipifican un sentido común de indignación y proyectan la ideología del orden perfecto, preservada por un derecho penal y un aparato administrativo. El buen padre de familia se reinventa y la maquinaria ajusta sus engranajes para lanzarse con más fuerza sobre la *incorregible* moral de los pobres.

Bienvenido, Mr. Bratton

Todas estas iniciativas deben evaluarse en el plano simbólico y contextualizarse en el marco de un proceso sociopolítico más general. Si pasáramos raya al ciclo corto de las políticas de seguridad de este segundo gobierno de izquierda, obtendríamos la consolidación de las recetas de siempre: aumento de penas, crecimiento de la cantidad

de personas detenidas y procesadas, ampliación de los márgenes de acción de la Policía y de la justicia penal. Las respuestas punitivas y coercitivas se legitiman como posibles, necesarias y urgentes. Lo imaginable, pensable y practicable sólo se busca en un sistema de control y sanción que ha sido definido –desde siempre y en todas partes- como "realidad irracional", puesto que sus acciones son lo contrario de lo que dicen, y lo que dicen son lo contrario a lo que son de verdad. Cuanto más dura sea la batalla contra el delito y la incivilidad, más intactas quedarán las violencias y las desigualdades que los subyacen.

Una política progresista sobre seguridad ciudadana no puede darse el lujo de sustentarse en las demandas salvajes de la inseguridad, el miedo, los prejuicios, la intolerancia, el malestar y la discriminación. Tampoco debe apelar al recurso de la excepcionalidad para mitigar los riesgos de la "favelización" y de las pandillas juveniles. Una política que sólo sabe de anécdotas o de casos aberrantes (los "niños armados") no podrá salir de los márgenes de la indignación moral y, por lo tanto, de la hegemonía conservadora.

En pocas semanas más, llegará a nuestro país -invitado por el Ministerio del Interior- William Bratton, ex jefe de la policía municipal de Nueva York durante los años noventa. Su "exitosa" estrategia para reducir el delito se basó en el empleo de tres medios: *"la multiplicación de los efectivos y equipamiento de las brigadas, la reasignación de las responsabilidades operativas a los comisarios de barrio con la obligación de obtener resultados en términos cuantitativos y un relevamiento informatizado (con un archivo central señalético y cartográfico que puede consultarse en las microcomputadoras instaladas en los patrulleros) que permite el redespliegue constante y la intervención casi instantánea de las fuerzas del orden, y redunda en una aplicación inflexible de la ley contra infracciones menores como la ebriedad, el ruido, la mendicidad, los atentados a las costumbres, las meras amenazas y 'otros comportamientos antisociales vinculados a las personas sin techo'…"*[4].

Bratton estará entre nosotros luego de varios años de evangelización policial por Europa y América Latina. Su mensaje hace largo rato que solo subsiste como retórica y mitología, y los estudios rigurosos no han parado de advertir sobre sus falsedades, los costos desorbitantes, el descrédito institucional y la violencia arbitraria desatada sobre los más débiles.

Estará entre nosotros para sugerir y santificar, aunque con orgullo le diremos que aquí escuchamos a todos y que nuestra política es pragmática y usa sólo lo que sirve. Sea lo que fuere, cuando Bratton nos abandone, el círculo se habrá cerrado y el pensamiento y la acción progresistas en el campo de la seguridad deberán seguir esperando.

[4] WACQUANT, Loïc: *Las cárceles de la miseria*; Manantial, Buenos Aires, 2000, p. 29.



Posición de UNICEF expuesta ante la Comisión de Constitución y Legislación, en relación con el proyecto de reforma legal al Código de la Niñez y la Adolescencia propuesta por el Poder Ejecutivo. (Versión editada)

Montevideo, 7 de agosto de 2012.

Unicef entiende necesario recordar la finalidad y la función para las cuales se crean los sistemas de justicia penal juvenil. Creemos que las expectativas que se ponen en la ley de responsabilidad penal juvenil como solución a los problemas de inseguridad exceden ampliamente las posibilidades de dichos sistema.

Un sistema penal adolescente se crea para reglamentar y definir cuál es la intervención punitiva del Estado frente a adolescentes que han cometido delitos o son acusados de cometerlos. Ello implica: la definición de la conducta que va a ser penalizada, la definición de las sanciones, los roles de los diferentes actores que intervienen en un sistema penal adolescente y las condiciones en las cuales se aplican las eventuales sanciones.

Existen principios internacionales que deben regir un sistema penal para adolescentes. La Convención sobre los derechos del niño, en el entendido de que los adolescentes son personas en desarrollo, define que tiene que haber un sistema especializado para personas que no hayan cumplido los 18 años, un sistema diferente al que se aplica en adultos. La especialización debe alcanzar la ley, el sistema judicial (jueces, defensores y fiscales) y a la ejecución de sanciones.

A su vez, la Convención reconoce a los adolescentes garantías: el debido proceso, la presunción de inocencia, la proporcionalidad entre la sanción y el delito cometido, el derecho a una asistencia jurídica y a una defensa técnica adecuada durante toda la etapa de su relación con el sistema de justicia; y el principio de legalidad. Este último establece que los adolescentes pueden ser sometidos a la justicia penal de adolescentes solamente por infringir la ley y no por sus condiciones sociales.

Finalmente, la Convención señala que los Estados deben fijar una edad mínima por debajo de la cual renuncian a cualquier tipo de intervención penal, sin que ello signifique que deban renunciar a otro tipo de intervenciones como, por ejemplo, en el área social.

En la actualidad, Uruguay tiene un sistema que interviene penalmente a los adolescentes entre los 13 y los 18 años de edad, que infringen la ley.

En el año 2004 el Parlamento uruguayo, aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia, que avanza en la adecuación de la normativa nacional a la Convención, donde se define la reacción del Estado frente a adolescentes acusados de infringir la ley. Después de ocho años de haber entrado en vigencia, UNICEF sostiene que hay aspectos respecto a su implementación y en particular sobre el funcionamiento del sistema penal de adolescentes, que evidencian importantes dificultades y que merecen ser revisados.

En primer lugar, el Código declara a los niños y los adolescentes como sujetos de derecho. Sin embargo, incorpora disposiciones en el articulado que hacen que, en los hechos, la efectividad de esos derechos siga dependiendo de la decisión discrecional de los adultos, (del juez o sea el funcionario administrativo) y que estos puedan ejercer ese poder de decisión sin otro límite que no sea su "criterio". (Artículos 69, 72, 86 y 91).

En segundo lugar, hay consenso entre múltiples actores sobre las inaceptables condiciones en las cuales los adolescentes cumplen la privación de libertad. Es importante señalar que no existe un instrumento de monitoreo independiente de las condiciones de la privación de libertad, como tiene el sistema penitenciario de adultos a través del Comisionado Parlamentario.

En tercer lugar, se constata una utilización aún limitada de las penas alternativas a la privación de libertad, que de acuerdo con la Convención sobre los Derechos del Niño tendrían que ser el instrumento principal frente a los adolescentes que infringen la ley, y la necesidad de fortalecerlas para que este tipo de sanciones sean una opción válida y eficiente.

En cuarto lugar, se identifica la necesidad de avanzar en la especialización del sistema de justicia penal de adolescentes, a través de la asignación adecuada de recursos y la profundización de la capacitación de los operadores. A modo de ejemplo hay una necesidad de fortalecer, en términos de recursos humanos y financieros, el rol de la defensa pública que es a la que recurre la casi totalidad de los adolescentes.

En quinto lugar, es necesario fortalecer el sistema actual, mediante la creación de políticas estructuradas de apoyo al egreso, que deberían de comenzar a ejecutarse desde el primer día de la sanción, tanto para las penas alternativas a la privación de libertad como para la privación de libertad como tal.

Por último, la situación de los adolescentes en contacto con el sistema penal juvenil evidencia fallas previas en las políticas públicas del país. Para que el número de potenciales "clientes" del sistema penal se ubique en una dimensión cuantitativa razonable, es necesario reforzar aquellas políticas que tienen como objetivo la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales.

En el año 2011 el Parlamento uruguayo realizó una reforma al Código de la Niñez y Adolescencia, mediante la cual se aumentó de 60 a 90 días el lapso para dictar sentencia, se penalizó la tentativa de hurto, en principio, sin privación de libertad, y se creó el SIRPA. Desde UNICEF evaluamos positivamente la creación del SIRPA como sistema especializado, aunque su instalación es reciente como para poder evaluar su implementación. Sin embargo no consideramos que las reformas realizadas a la fecha tengan profundidad suficiente como para impactar de forma positiva en el funcionamiento del sistema.

En relación a la propuesta actual de reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia, que la comisión de Constitución y Legislación está analizando, UNICEF tiene algunos reparos.

En primer lugar entendemos que no se está respetando el principio de proporcionalidad, porque en la categorización de delitos gravísimos aparece la tentativa de rapiña y la rapiña y no el homicidio simple. Entendemos que esto envía un mensaje peligroso a la sociedad, parece más importante el bien jurídico "propiedad" que la vida humana. Por otro lado, creemos que tampoco se respeta la proporcionalidad cuando se equipara la tentativa de rapiña con la rapiña consumada. Además nos preocupa la figura de privación cautelar de libertad preceptiva hasta el dictado de una sentencia definitiva, prevista en el literal a) del artículo 116 BIS, ya que es incompatible con el respeto de la presunción de inocencia y de las debidas garantías judiciales de los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los derechos del niño (CDN).

En segundo lugar, en relación al proceso abreviado y la posibilidad de que en la audiencia preliminar se pueda dictar sentencia definitiva, si bien estamos de acuerdo en la necesidad de abreviar los procesos, ya que la concepción del tiempo es distinta para un adolescente que para un adulto, nos preocupa que esa brevedad pueda transformarse en una ausencia de garantías. Creemos que es muy peligroso desde el punto de vista de la garantía jurídica, la utilización de la confesión de los adolescentes como elemento probatorio.

En tercer lugar, creemos que la redacción del artículo que establece la responsabilidad de los padres ante un adolescente que infringe la ley es muy confusa. No queda claro si se refiere a los hechos delictivos cometidos por el adolescente o a los hechos que lo llevaron a delinquir. El Código Penal vigente prevé que los padres que tengan participación como cómplices en los hechos delictivos cometidos por sus hijos, sean sometidos a la justicia penal.

También está previsto en el Código penal que los padres puedan ser eventualmente procesados por la justicia penal como autores del delito de omisión a los deberes de la patria potestad.

En cuarto lugar, esta reforma propone una distinción etaria entre los adolescentes de 15 y 18 años de edad, no quedando claro en qué criterio se basa.

En quinto lugar, creemos que el establecimiento de los mínimos sancionatorios debe hacerse respetando el principio de proporcionalidad. La privación de libertad debe reservarse exclusivamente para las infracciones graves que afecten el derecho a la vida o a la integridad física de las personas y no para preservar bienes jurídicos menores. Lo que recomienda la jurisprudencia internacional es que, en el caso de que se establezcan mínimos para cada delito, la pena privativa de libertad no sea obligatoria (aún en casos de delitos graves), para poder darle al juez la posibilidad de evaluar las atenuantes de acuerdo con las circunstancias del delito y del adolescente.

Por último, creemos que el artículo 4° del proyecto de reforma, que consiste en la creación de una Comisión para hacer una revisión del Código de la Niñez y la Adolescencia, si bien es un punto fundamental, también es el que le da un carácter provisorio a los que lo anteceden. Nuestra recomendación sería formar una Comisión que trabaje en profundidad el tema, para realizar un proyecto de reforma del instrumento de forma cabal y no por etapas. Si se hiciera esta revisión, es nuestra sugerencia que esta comisión integre, en la redacción de la nueva ley, la creación de un sistema de registro consolidado de datos que unifique criterios entre los diferentes actores involucrados, que permitan situar el problema en su justa dimensión.

También sugerimos que esa Comisión defina claramente los instrumentos de monitoreo del Sistema Penal para Adolescentes, incluyendo las sanciones que se aplican a los adolescentes acusados de infringir la ley, y que, al igual que en el sistema penal de adultos, exista posibilidad de verificar las condiciones no solamente de la privación de libertad, sino también de las medidas alternativas. La institución que lo realice debe ser independiente del sistema de justicia penal adolescente, por lo que creemos que la Institución Nacional de Derechos Humanos podría tener la potestad de realizar este monitoreo y efectuar recomendaciones.

Imputabilidad y responsabilidad penal de adolescentes: un análisis retrospectivo

Andrea Arocha Martínez*

Introducción

Actualmente en nuestro país, la valoración sobre los adolescentes y las concepciones respecto al tratamiento aplicado a quienes se responsabiliza por cometer una infracción penal, han promovido un clima socio-político y mediático de intenso debate sobre la aprobación o no de leyes que provocarían modificaciones paradigmáticas, tanto a nivel jurídico como práctico (disminución de la edad de imputabilidad a 16 años, incremento de los plazos y endurecimiento de las penas, registro de los antecedentes de adolescentes luego de cumplida la mayoría de edad, etc.).

Por otra parte, lamentablemente y a pesar de múltiples esfuerzos, la privación de libertad a adolescentes continúa aplicándose de forma compulsiva, con internaciones en centros donde se ha comprobado la trasgresión cotidiana de los parámetros establecidos en la Convención de los Derechos del Niño. Los medios de prensa por su parte amplifican sin fundamento al 200%[1] la información ofrecida a la ciudadanía, en lo que respecta tanto a la cantidad como a la calidad de infracciones cometidas por adolescentes, generando distorsión y sensacionalismo.

Considerando estas circunstancias coyunturales, entiendo pertinente realizar un análisis retrospectivo a través del cual sea posible exponer el tratamiento que se ha dado a niños, niñas y adolescentes a lo largo de la historia, y no solo de aquellos estereotipados como "delincuentes" o "infractores", puesto que esta representación simboliza de manera sintética una gran diversidad de prácticas relativas a la infancia, que poco se conocen. Una exposición de este tipo, ofrece la posibilidad de identificar algunos elementos que históricamente incidieron en el tratamiento de la infancia, e inciden aun hoy en las actuales condiciones de imputabilidad.

Ahora bien, la esencia de toda genealogía requiere esclarecer el origen de los significados y las representaciones, para develar el sentido implícito en ellos y dar cuenta de los procesos y las intencionalidades que condujeron a la determinación de estas categorías que hoy utilizamos de manera corriente.

* Lic. en Psicología y Docente de Psicología Comunitaria.

[1] Estudio sobre Inseguridad, de la Consultora Ídem realizado para Ideario; publicado en Diario "La república Digital", 28 de octubre de 2012; Uruguay. Disponible en: http://www.diariolarepublica.net/2012/10/inseguridad-los-numeros-de-la-sensacion/#

Para comenzar, vale preguntarse ¿quiénes son entonces, los niños "delincuentes"? Podría decirse que su historia comienza a fines del siglo XIX, cuando se consolidó e institucionalizó una categoría particular dentro de la sociedad, a través de la cual se identificaba a los que se caracterizaban por vivir en una "situación irregular"; esto incluía a una gran cantidad de niños y adolescentes e implicaba la afirmación de que en un futuro próximo se convertirían en "delincuentes *per se*. A partir de entonces, y con el único interés de prevenir la inseguridad, se iniciará un complejo entramado institucional y social dedicado a la detección y separación de aquellos que cumplieran con este perfil "de riesgo". Esto fue posible mediante el surgimiento de la particular figura de "situación irregular", emergente en este sistema de exclusión. Dicha figura incluía a todos aquellos niños fácilmente identificables por su forma de vivir, pensar, vestir, hablar y su procedencia, ya que dejaban en evidencia cierta discordancia con el modelo predominante de normalidad, convirtiéndose de forma casi automática en objetos particulares de "tratamientos".

A pesar de que la figura de la "situación irregular" permite explicar el comienzo de la responsabilidad penal, no es totalmente suficiente para comprender el proceso que lleva a las condiciones actuales de niños y adolescentes y los cambios que actualmente tan intensamente se debaten en nuestro país, como por ejemplo la edad para su imputabilidad penal; esto es porque al partir de la "situación irregular", se dejan por fuera una gran cantidad de sucesos relativos a la infancia, generadores de las condiciones instauradas a partir del siglo XX que permanecen hasta el día de hoy.

Para comprender esto es necesario entonces trascender los comienzos de la pretensión punitiva del Estado y el porqué de la construcción de la "situación irregular", elaborando una genealogía del adoctrinamiento. De este modo, aunque a primera vista las instancias judiciales del derecho penal tal como solemos conocerlas hoy día, distan mucho de las primeras medidas que fueron tomadas por los adultos sobre los niños y adolescentes, son sin embargo su consecuencia directa.

Al conocer esta historia, se hace algo más visible la importancia que representa y ha representado para la sociedad, *encaminar* a aquellos que ya desde el inicio de su vida, dan muestras de comportamientos inadaptados. También porqué desde los distintos dispositivos sociales, la conciencia colectiva actualmente se esfuerza en convencer y convencerse de la conexión existente entre la imputabilidad temprana (cuanto más mejor) y la prevención del caos y la violencia social.

Esta construcción genealógica no resulta nada sencilla, puesto que como hecho no poco significativo, en general la bibliografía que da cuenta de la historia de la infancia, suele ser escasa, detallando narraciones predominantemente adulto-céntricas sobre la vida de los niños. Esta limitación que no es menor, se debe a que durante mucho tiempo los niños no eran parte de las producciones colectivas, y era de uso común su

eliminación como resultado de prácticas basadas en cosmovisiones religiosas, políticas, socio-demográficas y económico-administrativas. Para ejemplificar lo que podría interpretarse como una negación a estos hechos, cabe destacar que no es posible encontrar registro ni datos que den cuenta de la cantidad de niños muertos desde los orígenes de la civilización occidental hasta el siglo XII, momento en que por primera vez y por razones estratégicas para el Cristianismo se prohibirá la práctica del aborto y otras formas de muerte, dando comienzo al final al exterminio masivo de niños.

A los efectos de este artículo la centralidad se colocará en el origen, el desarrollo y estado actual de la pretensión punitiva del Estado sobre niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, para la comprensión cabal del fenómeno es necesario, como fuera dicho más arriba, conocer la historia de la comprensión del concepto "niño"[2].

El origen de la pretensión punitiva

El siglo XX será definitivamente un período histórico de enorme trascendencia, puesto que la infancia adquirirá un protagonismo como hasta entonces no lo tenía, aunque estará supeditado a la necesidad de explicar y solucionar lo que emergerá luego de instaurada la educación.

La educación había sido instituida hacia el siglo XIX con la principal intención de llevar a los niños por el camino "del bien". Fundamentalmente a partir de la obra de Rousseau, educar se convirtió en la garantía que le permitiría a la sociedad asegurarse de evitar las desviaciones en la *naturaleza benigna* de los niños, además de ser también una institución donde podían ser *depositados* por sus padres durante las largas jornadas de trabajo impuestas con la industrialización.

El problema emergió cuando a pesar de la estricta disciplina, las técnicas y métodos de normalización escolares, comenzaron a visibilizarse niños con conductas discordantes, que se resistían al método general de escolarización. Sumado a estas manifestaciones de conductas rebeldes, las teorías de la degeneración de la especie señalaban como un hecho la posibilidad de transmisión genética de patrones de conductas inadaptadas. Así, la escuela dejó de ser un elemento únicamente reformador para convertirse también en un dispositivo detector de aquellos niños que por la suma de sus características discordantes, debían ser apartados para recibir un tratamiento especial. La constitución de una "situación irregular", donde se creía haber encontrado el origen de la "degeneración de la especie" llevó a la activación de una enorme y compleja serie de técnicos orientados a la finalidad preventiva, de la mano de un Estado tutelar cada vez más protagónico.

[2] Para una lectura de los argumentos exhaustivos sobre este trabajo ver: Arocha, Andrea (2011*): El mito del niño delincuente: una mirada hacia el Inconsciente Colectivo.* Tesis de grado. Disponible en: http://www.scribd.com/doc/114928900/Psicogenesis-del-nino-delincuente

En el centro de todos los dispositivos y las acciones, el principal método creado para el control de estos niños en “situación irregular”, será la activación de una justicia específica de menores que a partir de entonces iniciará la ardua tarea de identificar y re-adaptar a estos niños problemáticos.

La aparición del tribunal de menores corresponde con la reorganización del mercado de la infancia, iniciando sus tareas en las colonias correccionales o las casas paternas en las que la familia hacía encerrar a los menores con malos comportamientos. Allí se producirán lentamente un conjunto de intervenciones que irán desde modificaciones del medio abierto (la familia), a la reclusión en el medio cerrado.

Diversas tesis que tratan sobre el problema de la criminalidad (Carreras, 1908; Mazzi, 1914) encuentran en este período definiciones ambivalentes del significante infancia, que oscila entre “victima y victimario”. La solución a esta ambigüedad (resultante de una difusa concepción de la infancia en general) fue la creación de sistemas “reformatorios”, no represivos; un aparato educativo más eficiente y riguroso en la tarea de tratar al enfermo físico y moral, fuertemente estimulado por los discursos médicos, sustentadores de una visión de los defectos morales como indiferenciables de la carga hereditaria y racial. Hacia fines del siglo XIX, una larga serie de profesionales (asistentes sociales, educadores especializados y animadores) comenzarán a ser esparcidos y unificados en su dominio de intervención: las clases menos favorecidas.

Dentro de éstas el objetivo en común hacia el cual apuntan, será la patología de la infancia bajo su doble aspecto: *“la infancia en peligro que no se ha beneficiado de todos los cuidados de crianza y de educación; y la infancia peligrosa, delincuente”.*[3] El Estado asumirá mediante esta nueva conjugación de saberes la delicada tarea de la prevención, haciéndose cargo de esos niños que corrían el peligro de transformarse en criminales, de modo de garantizar a los ciudadanos “de bien”, el cumplimiento del deber estatal de velar por las generaciones futuras.

Los tribunales de menores fueron instaurados en 1912[4] en Francia (país modelo en la aplicación de la justicia de menores) como consecuencia de una serie de escándalos que en 1909 estallaron a partir del suicidio de un detenido en una de las casas paternas de Mettray. Este suceso desencadenará una gran cantidad de motines que obligaron a las órdenes judiciales a actuar, aún en contra de los funcionarios y directores. La prensa, por su parte y los grupos políticos de la oposición lanzaron campañas contra estas casas que juzgaban como ideales para fabricar almas rebeldes por el encierro, los malos tratos y la explotación: *“La vocación educativa del aparato judicial nació cuando se hizo evidente que el sistema penal era inadecuado para contener el flujo considerable de niños irregulares,*

[3] Donzelot, J. (1998): “La policia de las familias”. En Unicef, *Derecho a Tener Derecho. Infancia, Derechos y politicas sociales. Derechos del Niño y politicas para la infancia. Tomo I* (pág. 76). Quito: SEVIP - MEC.

[4] Ídem.

de todos esos menores que se introducían en el intersticio entre el viejo orden familiar y el nuevo orden escolar, disfrutando del carácter aún poco experimentado de su conexión. Demasiado numerosos para poder desembarazarse de ellos por la cárcel, demasiado vivos y demasiado salvajes para depender de las prácticas caritativas"[5].

Para ello el aparato judicial comenzará a fortalecerse, desarrollándose estratégicamente mediante tres instancias que serán la Psiquiatría, la educación y lo judicial propiamente dicho. Naturalmente estos cambios de fuerte orden institucional fueron acompañados de diversas ordenanzas (Francia 1945 y 1958[6]), que entre otras cosas establecían que un menor era *"considerado peligroso en caso de que su salud, seguridad, moralidad y educación se encontraran en peligro"*. También se establecía que el delito, no sólo debía ser considerado como un mero acto de rebeldía o pérdida de conciencia, sino como algo peor, un "síntoma" que revelaba la gravedad del temperamento del niño y la estrecha relación entre éste y el medio de origen.

Este tipo de niños y adolescentes podían ser reclutados por el procedimiento de denuncia (que difería en cierto modo del arresto policial), instando a cualquier profesional o ciudadano a denunciar al juez la existencia de una familia en "situación irregular" inmediatamente, puesto que la asistencia pública[7] actuaba en consecuencia y contaba con los mismos permisos que el juez de menores (reclutamiento por denuncia o abandono, internación en establecimientos y asistencia educativa en "medio abierto"). Pronto, este servicio se convertirá en un aliado esencial de los jueces, quienes podían enviar allí a menores para ser internados, sin mediar ningún otro trámite.

A partir de esta restructuración normativa, todas las instituciones pondrán sus técnicos al servicio de la observación y el reclutamiento de estos niños "peligrosos" mediante una exhaustiva observación de los menores potencialmente delincuentes. Movidos por la denuncia de cualquier vecino o técnico, los educadores, asistentes sociales y psicólogos visitaban a las familias, y enviaban al juez sus informes con regularidad pidiendo la prórroga o transformación de la medida tomada inicialmente. Estas observaciones servían luego como fundamento principal de la sentencia del juez.

La delincuencia infantil como manifestación de la locura

Desde el código de Napoleón, la responsabilidad penal de los menores era considerada bajo el ángulo del discernimiento, que consistía fundamentalmente en demostrar hasta

[5] Ídem.

[6] Ordenanza del 2 de febrero de 1945 relativa a los jóvenes delincuentes para el derecho penal de los menores y Ordenanza del 23 de diciembre de 1958 relativa a la protección de la infancia y de los adolescentes en peligro para la asistencia educativa de los artículos 375 y siguientes del Código Civil francés.

[7] ASES: Acción social de la Infancia y de la salud. A partir de 1985, la gestión de los niños estará a cargo de la Direction de l'Action Sociale de l'Enfance et de la Santé (DASES).

qué punto el niño daba pruebas de su conciencia de culpa en el cumplimiento del delito. La evaluación y medición de esta capacidad de discernimiento (o su ausencia) dependía de lo apreciado en el interrogatorio judicial, en el cual finalmente el juez decidía si aplicar una pena o beneficiar al niño con medidas educativas (ambas se llevaban adelante en correccionales, pero la diferencia consistía en que en el segundo caso ingresaban sin registrarles antecedentes). En adelante, esta facultad de decidir sobre la responsabilidad (dolo) de los menores se confiará al médico, ya que se consideraba a la figura del juez como insuficientemente capacitada para distinguir quiénes necesitaban un examen psiquiátrico y quiénes no.

Según Donzelot[8] la razón por la cual la Psiquiatría se sumará en esta tarea, se justifica en el deseo de querer para sí el área de los menores, buscando a través de éstos autonomía en la tarea profiláctica de la delincuencia, que para entonces se había convertido en un nuevo indicio de enfermedad mental con un amplio abanico de síntomas propios: fuga, mentiras, perversiones sexuales, suicidio, etc.

A fines del siglo XIX el vagabundo se convertía en el prisma de las patologías mentales desde el cual emanaban todas las demás categorías de locos y anormales. Este descubrimiento llevará consecuentemente, y por su afán explicativo y preventivo de la locura, a centrar toda la atención de los psiquiatras en los niños, puesto que el vagabundo, contenedor de un universo de síntomas, encontraba su reflejo más fiel en la recientemente descubierta naturaleza infantil: sugestionable, excesivamente emotiva, poseedora de una imaginación excesiva y desligada de todo lo real. La vacilación y la inestabilidad infantil tenían su explicación en lo mal organizado del cerebro de las criaturas, muy poco capaz de mantener el equilibrio de las tendencias opuestas; que sumado a la incapacidad de abstracción, llevaban al niño a sumirse en un mundo de fantasías y fascinaciones, manifestaciones idénticas de lo que se observa en la conducta de los ya irreversibles vagabundos. Si el vagabundo es quien despliega al máximo todos los efectos patológicos de las debilidades mentales, los niños serán el principio en donde estas manifestaciones encuentran su origen. La infancia será entonces un estado de locura latente, que podrá desplegarse en la adultez si los síntomas no eran corregidos ni controlados a tiempo.

La correlación entre el vagabundo, universal de la patología y la infancia, dará comienzo a una nueva especificidad de la medicina: la Psiquiatría infantil; al principio sin un objeto propio, sino más bien ligada a la ambición de la Psiquiatría general de encontrar algo sólido que le permitiera conocer los orígenes de las patologías de los adultos, buscando un objeto para una práctica que no quería limitarse a gobernar a los reclusos sino que pretendía hacerse cargo de su cura.

[8] Op. Cit.

A partir de entonces, y lograda la hegemonía psiquiátrica en el universo de la infancia "irregular", entendida como el germen de la locura y la delincuencia, el gran esfuerzo de la Psiquiatría infantil consistirá en desplazar al discernimiento de la categoría jurídica, en provecho de la "educabilidad", logrando así los medios teóricos para ejercer una función fundamental en el aparato jurídico, apoyando, y más que nada, direccionado las decisiones del juez.

No obstante, la intervención de la Psiquiatría, con sus métodos medicamentosos experimentales no logró dar solución definitiva al problema de la rebeldía de una cantidad cada vez más amplia de niños. Durante la posguerra, los escándalos sobre los establecimientos de menores eran continuos, por su estricta disciplina penitenciaria. Para ello, una de las alternativas a la delicada situación fue el pasaje del término *perverso* al de *caracterial*: *"el cuadro es el mismo, cambia la etiología: carencias relacionales en las familias que engendran inmadurez y agresividad*[9]

Hasta la última guerra mundial las obras sobre la observación de niños con problemas todavía utilizaban el termino *anormal*; recién en 1943 Le Guillant y Georges Heuyer establecen la clasificación de "niños irregulares", término que será aceptado por no ser excesivamente médico pero que lograba conservar la idea de anomalía trasladada más bien, a un plano moral. Así, nuevamente el foco se amplía, invocando la incidencia del abandono y las carencias familiares en la patología de la delincuencia y, lejos de que la Psiquiatría hubiese solucionado el mal mayor, se volvía a un punto cero en el tratamiento de estos menores.

La vida de los niños en la calle se constituirá en la mirada de todos -de los padres fundamentalmente- instados a responsabilizarse con más rigor que nunca, dotados del poder de alertar a las autoridades y pedir ayuda al juez para que aplique una advertencia. Este fin preventivo de provocar temor, un "miedo saludable", tenía como cometido mostrar a los hijos rebeldes que el juez estaba del lado de la autoridad paterna, razón suficiente por la cual deberían obedecerle. A partir de la denuncia y con apoyo del informe social se mueve una asistencia educativa, que en realidad introducirá al niño en el nuevo complejo tutelar, induciendo su separación de la autoridad familiar hacia una autoridad social para los casos más difíciles, dirigiéndolos hacia hogares de jóvenes trabajadores o cualquier otro centro semejante, con la prioridad de evitar el contagio sobre el resto de la familia, especialmente de los más pequeños.

Con las familias normales la táctica, claro está, es muy diferente de la observada, tratando de garantizar la función educativa, utilizando medidas disciplinarias estrictas pero eficientes.

[9] Ídem.

En América Latina el proceso de intervención del Estado sobre la justicia de menores se realiza a la par de Europa y Norteamérica, mayoritariamente hacia finales del siglo XIX y particularmente en el XX; aunque con dos particularidades: será eminentemente urbano y una copia fiel del modelo europeo y norteamericano. La desventaja es que al importar un modelo extranjero, sin tener la estructura para incorporarlo, se introduce en el cuerpo social un agente extraño, con las consecuencias que esto significa.

También en América Latina el niño se convertirá en objeto de una minuciosa observación científica y de intervención social; será también la escuela el centro protagónico donde será *"observado, medido, examinado, clasificado, seleccionado, vigorizado, medicalizado y moralizado"*[10] protegidos (en teoría) por métodos "naturales" de enseñanza y por *"ambientes formativos propicios para revertir las taras hereditarias"*[11] pero en este caso, convirtiéndose así en *"semilla y esperanza de una nación naciente, moderna y saludable"*[12].

Elisa Speckman[13], analiza a los menores delincuentes de la ciudad de México bajo tres consideraciones: la magnitud del fenómeno, su perfil socioeconómico y los crímenes que cometían. En este análisis demuestra que también en América Latina, mientras algunas teorías afirmaban que la causa de la degeneración de los niños era el medio social, otros en cambio consideraban los factores biológicos argumentando que heredaban los vicios de sus padres.

En 1889 el Código Penal del Uruguay declaró eximidos de responsabilidad penal a los niños menores de 10 años y hasta los 14 años *"a no ser que conste que ha obrado con discernimiento"*[14]. No obstante, hasta comienzos del siglo XX la prensa seguía calificando a los niños menores de 10 años que ocasionaban disturbios como "asesinos"; "niños con instintos de fiera", etc.[15]

Desde principios de siglo se establecerá en nuestro país, un intenso debate sobre la violación de normas por parte de jóvenes y niños. Esta situación de alarma pública ante lo que empieza a notarse como un problema "grave y alarmante" se consolidará en la década del '30, donde serán tomadas una serie de medidas y reformas específicas.

[10] Alzate Piedrahita, V. (2001): *Concepciones e imágenes de la infancia. Ciencias Humanas* (28), págs. 125 - 133.

[11] Ídem.

[12] Ídem.

[13] Speckman, E. *"Infancia es destino. Menores delincuentes en la ciudad de México (1884-1910)";* en Claudia Agustoni y Elisa Speckman Guerra (Editoras), *Denormas y transgresiones, enfermedad y crimen en América Latina (1850-1920),*Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, 2005, pp. 225-253.

[14] Morás, L. E. (1992); *Los hijos del estado. Fundacion y Crisis del modelo de proteccion-control de menores en Uruguay.* SERPAJ, Montevideo.

[15] Ídem.

En 1934 el Estado cristalizará también en Uruguay una gran cantidad de medidas administrativas, que implicaron la reorganización de servicios y creación de órganos especializados en la fundación de un modelo de atención a la infancia irregular, que con algunas modificaciones leves, continúa aplicándose. Este modelo incorporó las tendencias de Estados Unidos y Europa, que habían comenzado a adoptarse en toda América Latina a partir de la década del '20. La "protección" a la infancia se iniciará bajo una coyuntura fundamentalmente de control, como método principal para evitar la extensión del malestar social, que apuntará a reprimir los "desordenes morales" desde donde se consideraba que provenían los males mayores de la sociedad.[16]

El problema de la delincuencia infantil se veía a su vez, acompañado de condiciones de vida desfavorables que entre otros problemas generaban índices demográficos deficientes para un Estado en desarrollo. La baja natalidad representaba un verdadero problema demográfico que además se veía acentuado por las altas tasas de mortalidad infantil.

Los costos elevados del traspaso de recursos a estrategias para contener a los sectores pobres de la sociedad (incluidos los centros de reclusión para los hijos problemáticos), eran considerados como una gran inversión que se transformaría a mediano y largo plazo en un valioso capital, al garantizar la solución para una gravísima preocupación de la época: la reproducción de la población. Como señala la comisión redactora del Código del Niño de la época: *"Conservando la vida de estos niños (pobres y delincuentes) resolveríamos la crisis de población que sufre nuestra República y que alcanza el irrisorio promedio de 9 habitantes por km2."*[17]

La inversión realizada en 1934 en medio de una crisis financiera para el tratamiento de la infancia en "situación irregular" y delincuente, se veía alimentada por el hecho de que estos cambios eran valorados como la semilla productora del escaso capital humano; resultando a su vez un ahorro considerable de recursos en hospitales, manicomios y cárceles. En este contexto, la aprobación del Código del Niño fue considerada más que un gasto, una inversión rentable y un ahorro a mediano y largo plazo por la prevención de los "vicios sociales", en comparación con los costos de reparar los daños de actos ya consumados. Los gastos económicos representaban un sinónimo de esperanza para una época de alarma social intensa, y esta esperanza se reflejaba en los discursos como la solución tan largamente anhelada al flagelo de la delincuencia social, que encontraba su origen en la infancia, pobre y moribunda.

A partir de la década del 50 el modelo del Estado Batllista se encontraba ya altamente desgastado, y eran múltiples las referencias en los medios que daban cuenta de los

[16] Ídem.
[17] Ídem.

conflictos obreros y reclamos de distintos sectores sociales que se sumaban a los recortes presupuestales, como consecuencia de la cada vez mayor escasez de recursos. En este contexto se señala la primera gran crisis del modelo de protección-control de la infancia en Uruguay.

Comenzará a partir de entonces la discusión que constituirá un debate inconcluso, desde donde surgen las grandes líneas argumentales aun vigentes y se articulará desde entonces el discurso que tendrá como finalidad bajar la edad de imputabilidad penal, debate que salvando pequeñas diferencias, compartía como líneas argumentales lo que se discute actualmente.

En general, el análisis de los medios de prensa de entonces, muestra un notorio desinterés por la recuperación de la historia vital del infractor, que solo es reconocida en una marginalidad económica, social y cultural; no se consideran las circunstancias que pueden rodear a los niños y jóvenes, como los aspectos socioculturales, familiares, psicológicos etc. Al decir de Morás, el niño delincuente consistía en *"una figura despojada de toda condición humana, totalmente vaciada de contenido, sin una racionalidad comprensible, que pone en peligro a toda la sociedad"*[18]. Basta para ejemplificar esta condición lo expresado en un medio de prensa de 1955: *"Cuando se habla de menores en el plano en que la realidad nos ha colocado, no se trata del niño ni del adolescente cuyas solas palabras representan la imagen de un ser delicado y precioso a quien la simple presencia del uniforme de los guardadores del orden puede producir un trauma en su conciencia, ni del desamparado, ni del disminuido mental o psíquico; se trata del muchacho desarrollado físicamente, de impulsos atávicos, voluntarioso y terco, o de la mujerzuela sin ningún freno moral, con todos sus instintos desatados que proclaman su imputabilidad como blasón y disfrutan entre sí el privilegio de ser los más audaces en el imperio del desvío y de la inconducta social"*[19]

¿Quiénes son, entonces, los adolescentes infractores?

Retomando la pregunta inicial de este artículo, considero probable alcanzar desde esta retrospectiva, otro tipo de respuestas. Éstas son seguramente más diversas e inconclusas que aquellas que suelen esgrimirse en el presente, ignorando como se decía al principio, que la determinación del "infractor" es en realidad la síntesis de un largo proceso de permanentes cambios sociales.

A esta altura, es esperable que el lector pueda también considerar otras variables para afrontar el debate actual respecto a la responsabilidad de los y las adolescentes, niños y niñas ante las infracciones a la ley penal. A la luz de la Historia, ciertas acciones no representan más que una repetición de viejos mecanismos y métodos que hace

[18] Ídem.
[19] Ídem.

tiempo fueron modificados por su inoperancia, o lo que es peor (como en el caso de los primeros correccionales -donde se mezclaba a los adultos junto con adolescentes y niños- que dejaron como resultado una altísima tasa de suicidios), debieron desmantelarse cuando los daños provocados por estas instituciones resultaban ya irreparables.

El objetivo de este tipo de re-construcciones de la Historia, es justamente el de ofrecer herramientas para construir una perspectiva que por ser historizante, ofrece la oportunidad de abstraerse del presente para volver a poner la mirada, el punto de interés, con otra perspectiva. Retomar el debate respecto al *tratamiento* y la *reeducación* de adolescentes infractores/as, pero teniendo presente los procesos que durante siglos sostuvieron el exterminio a niños pobres e ilegítimos, o los estrictos métodos de sometimiento y violencia con que apreciábamos la "buena educación"; la asociación directa del niño pobre con el loco o peor aún, la generalización a toda la infancia del prejuicio de ser locos y criminales "en potencia"; y por último, la estigmatización del adolescente pobre condenado a ser recluido y vivir bajo amenaza y observación permanente de todos los órganos y actores sociales (educadores, Policía, jueces, psiquiatras, psicólogos, padres, vecinos, etc.).

Quizás queda ahora más claro quiénes han sido a lo largo de la Historia los niños delincuentes, pero es necesario arribar a una nueva pregunta **¿bajo qué lógica adultocéntrica justificamos hoy la estigmatización, el encierro y la violencia de los adolescentes que son discordantes con nuestro modelo de normalidad?**

Esta y otras preguntas deberían reactivar en cada persona el ejercicio de la ciudadanía mediante un cuestionamiento ético, que nos obliga a asumir la responsabilidad, como adultos, de nuestras acciones al momento de tomar postura ante la vida de los niños, niñas y adolescentes.

La Historia muestra que mayoritariamente la mirada adulta actuó como un mecanismo de defensa pero para la protección de los más fuertes, mientras que los niños, niñas y adolescentes fueron continuamente sometidos a experiencias degradantes y de sometimiento; las más cruentas y prolongadas de la Historia.

Aprender de nuestros errores como adultos, no solo nos permite crecer como colectivo (en el sentido evolutivo de la palabra) sino y lo que es más importante, implica asumir conscientemente la responsabilidad de cuidar el efecto de nuestras acciones sobre los grupos de alta vulnerabilidad; o lo que es aún más necesario, prevenir situaciones de riesgo evitando la repetición de métodos que ya antes dieron muestras sobre la gravedad de su inoperancia y el nivel de daño que pueden provocar.

A modo de síntesis y retomando el escenario actual en lo que respecta a las condiciones de responsabilidad penal e imputabilidad de adolescentes, debe considerarse desde esta óptica que la opción por resguardar a los adolescentes protegiendo su

inimputabilidad, cuestionando aquellas propuestas que tienen como objetivo retornar a mecanismos obsoletos y anacrónicos (bajar la edad de imputabilidad penal a 16 años, mantener los antecedentes de los adolescentes luego de cumplidos los 18 años, crear períodos mínimos de privación de libertad que superen lo establecido en los documentos internacionales de protección a la infancia) es en realidad una acción sobre la que deberemos responsabilizarnos los adultos en tanto ciudadanos informados y participativos, independientemente del lugar que cada uno ocupe.

En definitiva, hay algo más que nos enseña la Historia y es que lo que los adolescentes y niños son, depende casi exclusivamente del lugar que les otorgan aquellos quienes tienen el poder de formar opinión y cambiar la Historia.

Argumentos contra la iniciativa de bajar la edad de imputabilidad penal

Comisión Nacional No a la baja de la edad de imputabilidad*

En abril de 2011 nos constituíamos como un espacio de articulación y convergencia de aquellas organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, barriales y políticas, para intentar ser una voz diferente y aportar nuevos elementos que ayuden a la población a pensar sobre lo que se le propone al llevar a plebiscito la baja de la edad de imputabilidad para enjuiciar y castigar como adultos a los adolescentes de entre 16 y 18 años.

Nuestro objetivo primordial ha sido siempre generar conciencia de la situación actual de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país e incentivar a la población a informarse, cuestionar y dialogar sobre los problemas de convivencia que actualmente nos atañen y que se vinculan con la infancia y la adolescencia.

Nuestra campaña siempre ha pretendido ser respetuosa y tolerante en su búsqueda de terminar con la errónea asociación entre inseguridad y adolescencia.

La Corte Electoral convalidó las firmas necesarias para que en 2014 haya una consulta popular sobre el tema. Eso nos enfoca más claramente hacia 2014 y nos provoca a aunar y conjugar esfuerzos para que la reforma no prospere.

En este tiempo de constituidos, hemos ido de a poco trabajando en la difusión de nuestras ideas para enfrentar la propuesta de reforma constitucional. Se han ido sumando nuevas organizaciones y actores a nuestra lucha, hemos estado en ferias vecinales, hemos generado instancias de capacitación y apoyado eventos que intentan mostrar una imagen diferente a aquella amplificada y repetida día a día de adolescentes cada vez más violentos.

Nos paramos frente a la ciudadanía para decirles que la propuesta de la baja es más de lo mismo y no resolverá ningún problema de inseguridad.

En un país donde los adolescentes y jóvenes son pocos, culparlos de todos los males que nos aquejan, es una visión reduccionista y estigmatizarte de ellos. En una sociedad de adultos que buscan parecerse más a los adolescentes en sus hábitos, formas de vestir y gustos, es falso que ellos maduran más temprano y hay sobrados argumentos técnicos para sostenerlo.

Desde la Comisión reiteramos que no estamos a favor de la impunidad en general y en particular de aquellos actos de los adolescentes que producen un daño a las personas, pero somos categóricos en contradecir a quienes proponen la reforma constitucional

* Documento elaborado por Fabiana Goyeneche y Luis Pedernera, voceros de la Comisión Nacional No la baja de la edad de imputabilidad.

para encarcelar a más gente y a edades más tempranas, pues ellos mismos desde hace más de 20 años, solo proponen para resolver la inseguridad, más penas y mas cárcel sin que hasta la fecha hayan cosechado resultado exitoso alguno.

La reforma propuesta consta de cuatro pilares que a continuación se describen.

- La conservación de los antecedentes de los adolescentes en forma indeterminada, lo que lo haría más gravoso aún que el sistema penal de adultos, puesto que para estos últimos hay un plazo máximo de vigencia.
- La creación de un servicio descentralizado llamado "Centro de Rehabilitación" donde se alojarían los menores privados de libertad, el cual no parece diferir en nada del creado por acuerdo de todos los partidos políticos en el año 2011.
- El especial castigo a los delitos cometidos por parte de adultos que se valgan para ello de niños y adolescentes, lo que ya existe en el artículo 59 del Código Penal de 1934.
- Castigar a los menores entre 16 y 18 años de edad de acuerdo al Código Penal de adultos cuando se trate de delitos de rapiña, homicidio, lesiones, extorsión, secuestro, violación *"así como por los demás delitos que indique la ley"*, lo que permite ampliar esta aplicación a cuanto delito elija el legislador.

Como puede apreciarse, el proyecto de reforma contiene en gran parte propuestas de cosas que ya existen, por lo cual su trascendencia está únicamente en el agravamiento extremo de las penas y la aplicación de los antecedentes.

Es por ello que la Comisión desde los comienzos insiste en informarle a la población que el aumento del castigo no soluciona los problemas de seguridad, y no logrará –pese al lema utilizado en la recolección de firmas– más seguridad, ni que vivamos en paz.

Desde 1995 en que se votó la primera ley de seguridad ciudadana, (votada para solucionar el problema de la inseguridad) lo único que ha ocurrido es el aumento del número de personas privadas de libertad, sin embargo, la sociedad hoy se siente tan o más insegura que antes.

Si solo el mero cambio legal sirviera para resolver los problemas ¿por qué ello no ocurrió en 1995? ¿O en cada momento en que desde esa fecha a esta parte votaron aumentos de penas, crearon nuevos delitos y tiraron abajo las libertades y garantías constitucionales?

Porque no se soluciona el problema en cuanto su propuesta de reforma constitucional ya existe en nuestro Derecho, pues ellos mismos votaron -sin ir más lejos el año pasado- mantener los antecedentes, crear el SIRPA que luego será IRPA, o la paradoja de plantear una reforma constitucional para incluir una pena más grave para adultos que usan menores cuando eso existe en nuestro Código Penal desde 1934.

Los sectores que promueven la baja usan el miedo de la gente con fines electorales y no pensando en resolver sus problemas, porque si la cárcel es la solución ¿qué pasa que la inseguridad no se resuelve?

Se dice que es una respuesta al reclamo de las víctimas. Pero la víctima no será resarcida porque una persona tenga más años de pena. Y antes también, pensemos cómo esta reforma logrará que haya menos víctimas del delito. Hasta ahora nadie nos lo ha dicho.

A la población le están vendiendo un problema. Es claro que las cárceles en Uruguay más que solución son un problema y allí resulta que se quiere enviar a los adolescentes. La propuesta de bajar la edad y sus agregados es simplista, cortoplacista, simbólica, y solo se justifica en una contienda electoral.

Ante una situación deplorable como la del sistema penal de adultos se responde que esto no se trasladará al de menores porque ellos no irán a la cárcel sino a un centro de rehabilitación. Pero esto no es solo un eufemismo más, sino que se desconoce que la situación carcelaria actual se debe en gran medida a la aplicación del sistema impuesto por el Código Penal, y si este se traslada a los menores, también se trasladará el problema de hacinamiento.

Si en materia económica determinados datos técnicos muestran que los problemas de la vida de los ciudadanos continúan como consecuencia de las políticas implementadas, el Ministerio de Economía –con sensibilidad- revisa su política para hacer mejor la vida de la gente. Entonces, ¿por qué en materia penal ocurre todo lo contrario? ¿Por qué los datos técnicos no son tomados en cuenta valiendo únicamente el clamor popular y el sentimiento de las víctimas?

Si de antemano se sabe que no soluciona ningún problema ¿por qué hay sectores que "machaconamente" insisten en reafirmarla como la solución? Obviamente los actores políticos conocen cómo el temor reditúa, les da fuerte visibilidad pública y construcción de consensos rápidos.

Detrás de lo que se debate en la reforma constitucional hay dos visiones de país: el de ellos, que profundiza la fragmentación, y el que humildemente proponemos pensar; un país más integrado, cercano, de todos y para todos, en donde para atender los conflictos reconocemos que existen más medidas, medios y mecanismos que la de reforzar la legislación penal y crear más cárceles.

El dilema entre privación de libertad o privación de libertad

Juan Fumeiro y Luis Pedernera
Comité de los Derechos del Niño Uruguay[1]

En estos últimos tiempos ha pasado a formar parte de lo cotidiano, tanto a nivel de la sociedad como de importantes núcleos del espectro político con participación mediática, la tendencia a considerar la cárcel como la única o principal solución a todos los problemas de seguridad. Como lo indicáramos en el informe anterior, la preocupación es meramente custodial. Si bien las escandalosas fugas dentro del sistema carcelario fueron controladas, los graves problemas estructurales[2] permanecen incambiados y pasan desapercibidos, dejando de ser objeto de preocupación.

Sin embargo ha sido muy fuerte la señal política dada por el Estado[3], pero hasta el día de hoy y a pesar del tiempo transcurrido, poco y nada ha mejorado la gestión en beneficio de los privados de libertad. Por lo pronto las deficiencias estructurales se mantienen y hasta la fecha poco se conoce sobre el rumbo y las políticas que se llevarán adelante, así como qué tipo de programas se prevén de impacto para el desarrollo de penas y medidas no privativas de libertad, que según indica la Convención sobre los Derechos del Niño y nuestra legislación, debe ser la regla y no la excepción, en los sistemas de justicia penal adolescente.

Actualmente se desconoce qué política de selección de recursos humanos se llevará adelante en el proceso de transición del SEMEJI hacia el SIRPA; también resulta preocupante que el llamado más grande que se realizó para cubrir vacantes de personal (300 cargos), en sus requisitos rebajó el nivel de escolaridad necesario para postularse, siendo requerida únicamente la educación primaria completa. Consideramos que esto es un retroceso que atenta contra la calidad y la profesionalización de la acción dentro del encierro.

Hemos recibido informaciones de casos de malos tratos y tortura que no han sido atendidos en debida forma. Por lo menos con la celeridad del caso y tomando las

[1] Coordinadores del Comité de los Derechos del Niño Uruguay.

[2] Uso preeminente de la privación de libertad por parte de la Justicia; inexistencia de un objetivo claro de la política para la ejecución de las penas a los adolescentes; ausencia de planes socioeducativos en la gestión de los centros; encierro que en ocasiones supera las 20 horas y medicación siquiátrica suministrada con efecto placebo.

[3] Creación del SIRPA y dotación de importantes recursos financieros para su implementación y un decreto que declara la emergencia similar al que se declaró en adultos con el fin de acelerar obras de infraestructura.

mayores previsiones para el resguardo de los adolescentes involucrados. La constante ha sido poner en duda la palabra de la víctima. Dos de los casos (con funcionarios procesados) en que familiares de las víctimas pusieron en conocimiento a esta coalición o a organizaciones miembros, debieron denunciarse penalmente por fuera de la institución. Lo más grave es que en uno de los casos en que se tomaron medidas para resguardar al adolescente de posibles represalias (traslado de un centro a otro) luego de nuestra visita de monitoreo a los centros de detención, llamativamente lo vuelven a trasladar al lugar donde había sido víctima de malos tratos, contraviniendo recomendaciones de órganos internacionales de protección a los derechos humanos.

Finalmente queremos detenernos en el impacto que situaciones de maltrato y tortura tienen sobre los adolescentes. Las secuelas a nivel físico y sicológico han sido ampliamente estudiadas y documentadas por cuanto no haremos énfasis en ello. Sí queremos remarcar que este tipo de situaciones aún hoy siguen sin ser abordadas desde la óptica de la reparación y el resarcimiento a las víctimas, por cuanto urge tener una política que lo haga, ya que se trata de una dimensión altamente trascendente en personas que se encuentran conformando su personalidad.

Proyecto de modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA)

El Poder Ejecutivo, en el marco de un paquete de medidas de *"convivencia y seguridad"* presentó un proyecto de reforma legislativa a través del cual endurece aún más la respuesta penal hacia los niños, las niñas, los y las adolescentes y sus familias. En este apartado presentaremos algunas deficiencias en orden a estándares internacionales y compromisos asumidos por el país

Durante 2004 cuando se aprueba finalmente el CNA, sin dejar de reconocer que el nuevo texto normativo constituía una avance 70 años después del Código del Niño de 1934, tuvimos algunos reparos; sin embargo albergábamos cierta esperanza de que aquellos aspectos deficitarios en cuanto a los mejores estándares de garantías y derechos humanos, con el transcurso del tiempo fueran corregidos.

Por el contrario, estamos asistiendo a un desmembramiento de aquellos aspectos de respuesta específica en relación a los derechos del niño, sustanciales en términos garantistas. Este proceso como hemos indicado oportunamente, comenzó con la Ley de procedimiento policial y continuó en 2011 con las leyes de mantenimiento de antecedentes, aumento del tiempo para medidas cautelares en determinados delitos y la penalización de la tentativa de hurto.

A menos de un año del segundo embate contra los aceptables estándares previstos en el CNA, el gobierno presenta un nuevo paquete de medidas que profundizan su regresión. De la mano de particulares operadores del sistema de justicia penal juvenil, se instaló en la opinión pública que la Ley N°18.723 es una "ley romántica", benigna,

para países europeos; ello sumado a voceros de la Policía y del Ministerio de Interior, quienes a través de un claro discurso estigmatizante y un manejo ligero de datos contribuyen, entre otros aspectos, a la consolidación de una sensación a nivel social de encontrarnos “a merced de delincuentes cada vez más pequeños y violentos”.

Finalmente, un sector importante del sistema político apuesta a dar respuestas a los temas de seguridad aumentando penas, creando nuevos delitos, rebajando garantías, cuando históricamente está comprobado que este tipo de medidas opera solamente en el terreno simbólico, sin atacar las verdaderas causas de la inseguridad. Lo que sí podemos afirmar categóricamente es que lo punitivo reproduce las violencias que dice querer combatir (en especial la violencia interpersonal, pues el sistema penal no tiene capacidad para actuar con otro tipo de violencias de tipo simbólica o estructural) además de ser una respuesta costosa en términos económicos.

Deficiencias de proyecto

A continuación explicitamos algunas de las deficiencias de las que, a nuestro criterio, adolecen las iniciativas propuestas.

A) Debido proceso, mínimos punitivos.

“Artículo 116 BIS (Régimen especial)

Sin perjuicio de la aplicación de las normas y principios establecidos en este Código, en los casos en que el presunto autor sea mayor de quince y menor de dieciocho años de edad, y cuando el proceso refiera a una o varias infracciones previstas como gravísimas (art. 72) cometidas con violencia contra las personas, el Juez, a solicitud expresa del Ministerio Público, y una vez oída la Defensa, deberá disponer la aplicación de las siguientes reglas:

a) La privación cautelar de libertad será preceptiva hasta el dictado de la sentencia definitiva.

b) Las medidas privativas de libertad tendrán una duración no inferior a los doce meses.

c) Una vez ejecutoriada la sentencia de condena, el cese de la privación de libertad solo podrá solicitarse después de cumplida la mitad de la medida impuesta.”

En este artículo hay cuestiones relevantes en cuanto al contradictorio y al debido proceso, que se ve seriamente afectados. Dice el Artículo que en las infracciones gravísimas con violencia contra las personas, el Juez a “solicitud expresa” del Ministerio Público y “oída” la defensa, “deberá” privar de libertad.

El contradictorio procesal, entendido como un diálogo entre partes, se ve reducido a un simulacro donde lo que se decide ya está determinado por la Ley, en tanto el Juez debe privar de libertad. Llama poderosamente la atención que un proceso regulado por un instrumento jurídico no idóneo (el Código General de Proceso) quiera darle un

rol al Ministerio Público que debilita aun más la posición de la defensa, en tanto el "oída" parecería ser una fórmula ritual para cumplir con todo lo definido previamente.

Así como en otras oportunidades indicábamos que la revisión de los recursos interpuestos por un tribunal de alzada no era buena, en tanto la Ley dejaba en manos de tribunales de apelación de familia estos aspectos, creemos que como parte del fortalecimiento de estructuras judiciales con experticia en la materia, para tal asunto se debería crear tribunales específicos. Así incluso lo recomiendan las observaciones formuladas al país en el año 2007, por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. Este asunto no abordado por el proyecto de Ley se torna particularmente preocupante, pues no se toma en cuenta el aumento en el volumen de trabajo de los actuales Tribunales de Apelación de Familia, en tanto las sentencias superiores a un año pasan, según la Ley, en apelación automática (Art. 76, numeral 14 del CNA)

Finalmente, la privación de libertad se convierte en la regla, vulnerando el mandato expreso contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), recogido con deficiencias en el CNA.

El proceso de debates de la CDN en Naciones Unidas, luego de 10 años arriba a la solución del Artículo 37:

"Los Estados Partes velarán por que: a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad; b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda; c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales; d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción."

Interesa destacar que este artículo retoma una cuestión sumamente trascendente: el adolescente no es un adulto; presenta características peculiares por la etapa de vida que está viviendo y por lo tanto, no puede trasladarse *in totum* el derecho penal de adultos, sin reconocer esta peculiaridad.

Pero indicamos además que los instrumentos sobre derechos del niño han sido contundentes al indicar que la cárcel más que un bien es un mal; produce daño y

deteriora, por ello los criterios de excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad. Además, el proyecto evidencia una reducción simplista de la cárcel como instrumento para la rehabilitación del sujeto, echando abajo décadas de acumulación, investigación y conocimiento desarrollado sobre las penas de encierro y sus consecuencias.

B) Proceso abreviado

Artículo 2°.- Agrégase al artículo 76 del Código de la Niñez y la Adolescencia aprobado por la Ley N° 17.823 de setiembre de 2004 en la redacción por la Ley N° 18.777 de 15 de julio de 2011, el siguiente numeral:

"16) En caso de conformidad de las partes, al finalizar la audiencia preliminar se podrá efectuare, en sustitución de la sentencia interlocutora que da inicio al procedimiento, el dictado de sentencia definitiva, previo traslado en la propia audiencia y por su orden, al Ministerio Público y a la Defensa, a fin de que efectúen sus alegaciones.
En tal caso, los informes técnicos se realizarán paralelamente al proceso de la audiencia por el equipo técnico que determine la Sede. La eventual carencia de estos informes no obstará a que el Juez dicte sentencia definitiva."

El proceso judicial actualmente no presenta mayores problemas en relación al plazo, por lo que este artículo en la actual coyuntura (en especial con el alto número de defensas que se allanan) no se alinea en una postura de fortalecer el contradictorio y darle relevancia al rol de la defensa. Creemos que es innecesario un proceso de estas características; hay que apuntar a fortalecer un contradictorio con roles claramente delineados y activos en su función.

C) Elevación de antecedentes de responsables

"f) La elevación preceptiva de las actuaciones al Juzgado Penal de turno a efectos de que éste convoque a los representantes legales del adolescente para determinar su eventualidad responsabilidad en los hechos."

En una actividad realizada en agosto del presente año, la Fiscal de Adolescentes, Dra. Malet, alertaba sobre los efectos de un artículo como éste, e indicaba que la mayoría de los adolescentes que llegaban a la sede judicial provenían de familias monoparentales, con predominancia de la mujer como cabeza de hogar. Por lo tanto, se estaría elevando el número de mujeres criminalizadas, de acuerdo a lo que indican los datos sociales de las poblaciones seleccionadas por las agencias penales.

D) Creación de la Comisión Especial

"Artículo 4°.- El Poder Ejecutivo, en un término de treinta días, a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, formará una Comisión Especial con el cometido de redactar el Código que legisle en forma exclusiva el régimen de responsabilidad infraccional juvenil."

Por último, el anteproyecto crea una comisión especial para elaborar una Ley de responsabilidad penal juvenil. Llama la atención la ausencia de detalles en lo relativo a la integración de la comisión. ¿Estarán la Universidad, las organizaciones sociales?

Consideramos que la iniciativa merece consideración siempre y cuando el proceso se inscriba en determinar una ley penal y un procedimiento específico, partiendo de la base que el adolescente no es un adulto y por lo tanto no podemos trasladar *in totum* el derecho penal adulto a la persecución de sus conductas.

Lamentablemente estamos lejos de una coyuntura cercana a reconocer lo anterior. Las garantías se tildan de "románticas" por políticos y operadores del sistema; se repite al unísono que los adolescentes de hoy no son los mismos que los de 2004, que maduran más rápido, que la cárcel debe ser la primera respuesta y cuanto mayor tiempo privado de libertad y mayores sean las penas, mejor. Esto sumado a toda una serie de factores más, que nos llevan a deducir que en lugar de tener la mejor ley de responsabilidad penal adolescente, tenemos una ley que recoge el "clamor popular" y "el dolor de las víctimas" al decir de Luis Eduardo Morás; es por lo tanto, una ley dura y mala.

Es cierto que existen conflictos y también que en ellos participan los adolescentes; pero el abordaje de estos conflictos no debería encaminarse necesariamente con respuestas punitivas, debiéndose tener en cuenta su grado de desarrollo, porque de ello depende la atribución de su responsabilidad. Para el caso en que la conducta amerite una respuesta penal, deberá estar siempre presente que la privación de libertad debe ser la última de las medidas y en su caso, dispuesta por menor tiempo posible.

Para ello es necesario habilitar aquellas instancias que permitan recomponer el conflicto desde perspectivas más amplias que el mero castigo y encierro. Allí reside uno de los dilemas que como sociedad debemos resolver, si queremos construir una sociedad menos violenta, inclusiva y más tolerante para todos.

Presentación a Instituciones de la sociedad civil del Informe del Estado al Comité de Derechos del Niño de la ONU

La Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó a la sociedad civil el 10 de octubre del presente año, los Informes elaborados por el Estado uruguayo para el Comité de Derechos del Niño de la ONU.

Los mencionados informes fueron: el informe periódico sobre la implementación de la Convención de Derechos del Niño en nuestro país, así como los informes iniciales específicos de implementación de los protocolos opcionales sobre Venta de Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en Pornografía y Participación de Niños en Conflictos Armados.

La elaboración de los tres informes estuvo coordinada por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicha repartición realizó la presentación pública de los informes con el objetivo de informar a la sociedad civil sobre lo realizado por el Estado en materia del cumplimiento de la Convención Internacional y sus protocolos así como para recibir comentarios y opiniones de los participantes en relación a los informes.

El informe relativo a la implementación de la Convención de Derechos del Niño en Uruguay detalla los aspectos más relevantes del contexto de aplicación de dicha Convención en el país durante el período 2004-2010, asimismo plantea la respuesta a las observaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, e incluye además los principales lineamientos del Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia.

Otro de los informes refiere al cumplimiento de las disposiciones del Protocolo Facultativo a la Venta de niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en Pornografía. Este informe aborda las características del comercio sexual de niños, niñas y adolescentes en el Uruguay, los avances legislativos e institucionales, el Plan Nacional para la erradicación de la explotación sexual comercial de menores, las medidas de prevención requeridas por el Protocolo Facultativo, medidas sobre asistencia a las víctimas y los delitos tipificados sobre las conductas descritas en el Protocolo Facultativo, entre otros aspectos.

Finalmente, se informó sobre el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo Facultativo sobre la Participación de Niños en los Conflictos Armados. En el informe inicial se especifican las definiciones sobre el reclutamiento voluntario en las fuerzas armadas, el tema de los menores de 18 años (en estos casos solo se incorporan a instituciones académicas, nunca integran fuerzas potencialmente llamadas a participar de hostilidades), formación, requisitos de ingreso a las diferentes escuelas militares, y se detallan los instrumentos nacionales e internacionales por los que se rige nuestro país en lo relativo a la temática.



SERPAJ a la opinión pública a propósito de los hechos de violencia ocurridos recientemente en las cárceles del área metropolitana

Lamentamos y repudiamos cualquier manifestación de violencia que ocurra en los establecimientos de privación de libertad, por cuanto esperamos que los últimos hechos acontecidos no interfieran con el proyecto de cambio que la administración viene impulsando desde la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

Asimismo enfatizamos que el uso exacerbado de la violencia (instrumental y simbólica) es totalmente contradictorio con la garantía de la seguridad integral de todos los actores del sistema (reclusos y reclusas, policías y operadores, familiares y otros agentes), además de inhibir el nuevo modelo proyectado.

La práctica histórica ha sido contraponer "seguridad vs. derechos" como mecanismo de legitimación del paradigma custodial - represivo (aún vigente). Cualquier aproximación a la vida cotidiana de los establecimientos de privación de libertad permite constatar que a mayor seguridad, menos acceso a los derechos.

El sistema punitivo actual carece de la capacidad de dirimir y resolver conflictos; su respuesta represiva sólo los profundiza, cuando no genera otros nuevos, agudizando las ya deterioradas condiciones de vida de las personas privadas de libertad y las de trabajo para policías y operadores.

Asimismo, la ausencia de control sobre "los que controlan" determina que el impacto del conflicto sea sustancialmente negativo para los reclusos/as y sus familias, en virtud de las represalias tomadas.

Estamos convencidos que el cambio fundamental para el sistema es el cultural, y por tanto deberá materializarse indispensablemente desde una perspectiva de derechos no centrada en la seguridad, pero que sí la incluye.

Creemos imprescindible desarrollar un modelo de intervención que contribuya a un nuevo relacionamiento material y simbólico entre los diferentes actores del sistema y eso sólo devendrá de una reforma estructural al actual sistema penal.

Montevideo, 25 de abril de 2012.



Montevideo, 26 de abril de 2012.

A la opinión pública

IELSUR desea manifestar su enérgico rechazo a la política penitenciaria que lleva adelante el Ministerio del Interior a través del Instituto Nacional de Rehabilitación.

En tanto se continúe vulnerando los derechos de las personas privadas de libertad, a través del hacinamiento, y la privación sistemática de todos los derechos que son titulares, los hechos de los últimos días continuaran sucediendo.

Los lamentables acontecimientos acaecidos en las últimas horas son exclusiva responsabilidad de las autoridades mediante la privación del derecho a visita de las personas privadas de libertad.

Se recuerda a las autoridades la prohibición expresa prevista en diferentes normas internacionales y buenas prácticas penitenciarias de imponer las sanciones colectivas pues violan los principios de legalidad, el debido proceso y de culpabilidad.

Las visitas constituyen para las personas privadas de libertad la oportunidad de ver a sus familiares, como así también de proveerse de elementos básicos para higiene y alimentación que el Estado no provee.

Se llama a responsabilidad a la incapacidad de gestionar una política penitenciaria con un signo distinto, que implique un verdadero cambio de estrategia y que respete los derechos de las personas privadas de libertad.

Sin un cambio real en la gestión judicial y penitenciaria de la privación de libertad el gobierno seguirá acumulando víctimas del sistema penitenciario.

IELSUR reitera además su rechazo a la participación de efectivos militares en las cuestiones penitenciarias, lo que denota que el único factor de preocupación por parte de las autoridades es el control de los establecimientos carcelarios y no las condiciones infrahumanas en las que las personas privadas de libertad están recluidas.





Comunicado de Prensa

Ante la grave situación que se está viviendo en el Ámbito Penitenciario

1. La **Pastoral Penitenciaria de la Iglesia Católica de Montevideo** y la **Fundación Entre Todos**, queremos expresar el profundo dolor y frustración que nos causa la terrible situación que como sociedad uruguaya enfrentamos con los últimos acontecimientos ocurridos en los principales centro de detención de nuestro país, especialmente en el COMCAR.
2. Conocemos y nos duele el sufrimiento de las personas privadas de libertad, de la guardia y de las familias de ambos, con toda la carga de incertidumbre y angustia que conlleva esta situación.
3. Esta es una realidad en la que perdemos absolutamente todos. Realmente nadie gana, aunque pueda haber algunos, muy pocos, que puedan tener intereses mezquinos tratando de usufructuar de esta situación, y que a la postre se muestran inconducentes.
4. Valoramos mucho el esfuerzo que está realizando el gobierno, todo el sistema político las instituciones internacionales y las múltiples iniciativas de la sociedad civil para revertir y transformar positivamente nuestra realidad carcelaria.
5. El problema de fondo de esta situación es que, en todos los colectivos, las cárceles son un reflejo nítido del modo en que una sociedad encara sus conflictos más profundos. En nuestra sociedad uruguaya, la realidad carcelaria y todo su entorno previo, simultáneo y posterior a la encarcelación de algunos conciudadanos, muestra una grave deficiencia en el modo en que encaramos y resolvemos nuestros conflictos.
6. En la situación planteada que motiva este comunicado, comprendemos la situación de cada una de las partes involucradas, así como las ansiedades y preocupaciones que los invaden. No obstante, comprender no significa compartir ni validar éticamente. Por ello, entendemos que no todos los actores involucrados han tenido un actuar responsable, positivo y adecuado. Creemos que sería fundamental que cada uno de los involucrados, con total sinceridad, revisáramos nuestra postura en esta situación. No se trata de juzgar éticamente a otros, sino de revisarnos nosotros mismos.
7. La realidad carcelaria y todo su entorno, implican cuestiones que no se resuelven únicamente con buena voluntad ni sólo con recursos económicos, aunque ambos sean imprescindibles. Es una problemática multicausal y muy compleja. No se trata de un problema sólo del gobierno o del estado, sino que es una herida abierta

en la sociedad que sólo podemos ir transformando entre todos, y éste no es un slogan sino una profunda realidad. La cárcel es parte de nuestra sociedad. La guardia, las personas privadas de libertad, los operadores penitenciarios y todas sus familias son integrantes de nuestra sociedad. O esta cuestión la encaramos como sociedad o cada vez vamos a tener dificultades mayores en nuestro relacionamiento.

8. Las transformaciones necesarias implican ineludiblemente, tal como lo muestran todos los informes internacionales, la reforma del Código Penal, continuar y profundizar la reforma total del sistema penitenciario, y un mayor involucramiento directo de la sociedad civil. Sin embargo, todo ello será insuficiente si no operamos también cambios en la mentalidad y cultura de nuestra sociedad.
9. A modo de ejemplo, planteamos la necesidad de tener en cuenta a algunos "no" para poder construir un verdadero y profundo "sí". No simplificar el análisis de la realidad que es muy compleja, en la que no hay buenos y malos a priori, sino personas involucradas en un contexto muy difícil. No estigmatizar, culpabilizando de manera simplista a "los otros". No ideologizar las situaciones, de modo de no derivar en la absolución o condena de la sociedad entera en vez de estudiar técnica y objetivamente los problemas. No permitirse una conciencia "mágica" que pretende que cuestiones profundas y muy complejas se resuelvan de modo simple, rápida y definitivamente. No aceptar las soluciones violentas, cruentas y no cruentas, que a todos nos tientan cuando nos sentimos en algún modo amenazados pero que únicamente profundizan una espiral destructiva para las personas y la sociedad.
10. Por este camino, sí podremos realmente ir avanzando en la construcción de una sociedad más digna y pacífica para todos. Así podremos ir enfrentando con realismo, profundidad, y una mirada de largo plazo las dificultades que debemos enfrentar. Es imprescindible que avancemos en el modo eficaz en que encaramos y resolvemos nuestros conflictos sociales.
11. Las instituciones firmantes de este comunicado hemos realizado muchos esfuerzos por aunar y articular las voluntades y energías públicas y privadas en este camino. Seguramente podríamos haber hecho más y no lo hemos hecho. Por eso hoy queremos comprometernos e invitar a todos los sujetos sociales, del estado y de la sociedad civil, a encarar con profesionalidad técnica, buena voluntad, mucho empeño y constancia, la tarea de transformar nuestra sociedad en el ámbito carcelario
12. La terrible situación que estamos viviendo con todo su dolor, puede quedar simplemente como una expresión más de frustración social, pero puede convertirse también en la oportunidad de cambiar nuestras miradas y actitudes, y de asumir compromisos eficaces para transformarla.

Pbro. Javier Galdona
Vicario Episcopal para la Solidaridad
Responsable de la Pastoral Penitenciaria de Montevideo.

Uruguay presentó el tercer Informe Periódico relativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

El Informe Periódico de Uruguay al Comité contra la Tortura, relativo a las medidas que ha adoptado el Estado uruguayo para cumplir con las obligaciones que ha contraído en virtud de la Convención Internacional contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se presentó de conformidad al artículo 19.1 de dicha Convención.

La elaboración del Informe estuvo coordinada por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay.

Uruguay admite el importante atraso con que presenta este Informe Nacional, no obstante, refiere que existe la firme voluntad de su Gobierno en general y del Ministerio de Relaciones Exteriores en particular en poner al día en 2012 todos los informes nacionales a los órganos de vigilancia de tratados de derechos humanos.

Detalla inicialmente el marco jurídico en Uruguay sobre el combate a la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Posteriormente brinda las respuestas a las preguntas específicas formuladas por el Comité Contra la Tortura.

Entre los aspectos más destacados, se informa sobre la tipificación de la tortura en la legislación penal uruguaya, que fue implementada mediante la aprobación de la ley 18026 del año 2006 (titulada Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el Genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad).

Si bien el Código Penal uruguayo no ha incluido la definición de la tortura como delito independiente en consonancia con lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de la Convención contra la Tortura, ello no ha sido óbice para llevar adelante procesamientos por el delito de tortura.[1]

Por otra parte, varios ex presos políticos, patrocinados por organizaciones de derechos humanos uruguayas y ONGs, iniciaron acciones judiciales ante la justicia uruguaya para indagar las conductas de represores y funcionarios policiales que actuaron durante la poca de la dictadura uruguaya (1973 - 1985) argumentando que desde la adopción de la ley 18026 el delito de tortura también constituye un delito de lesa humanidad y en tal condición no prescribe ni tampoco puede ser objeto de amnistía.

[1] Es necesario señalar que recién en junio del 2012 la Jueza Penal de Primer Turno de Canelones determinó el procesamiento con prisión de los dos efectivos policiales por el delito de tortura establecido en el artículo 22 de la Ley 18026, luego de seis años de vigencia de la ley. [Nota de la editora]

En cuanto a medidas legislativas concretas para planificar e implementar una reforma profunda e integral de los sistemas penitenciario y de justicia penal, conforme a la recomendación del Relator Especial sobre la tortura tras su visita al país en 2009, el informe describe detalladamente dichas medidas reconociendo sin embargo como asignatura pendiente la adecuación de la legislación nacional a los estándares internacionales en lo relativo a la reforma del Código Penal y del Código de Proceso Penal.

En lo concerniente a la reforma del sistema penitenciario, se informa del inicio de un proceso de adopción de medidas y ajustes institucionales tendientes a dar una respuesta integral al estado de emergencia humanitaria verificado en el país en 2005.

Se indican asimismo las medidas legislativas, administrativas e institucionales adoptadas en relación a mejorar la situación de los menores privados de libertad.

El gobierno reconoce que se desarrollaron prácticas que parecieran responder a un enfoque punitivo en el caso de los menores, debido a los vacíos y lagunas que dejaba el déficit de construcción del paradigma de la protección integral, pero jamás fue un enfoque elegido.

A pesar de los esfuerzos igualmente corresponde señalar que si bien ha aumentado significativamente el número de jóvenes atendidos en medidas no privativas también han aumentado los jóvenes privados de libertad.

En lo relativo a la pregunta sobre las cifras que indicaban en el 2009, que sólo el 35% de las personas privadas de libertad ha recibido una sentencia, el informe responde revelando las dificultades en el ajuste de la legislación nacional a los estándares internacionales y del sistema interamericano en materia de prisión preventiva. De todas formas, con las medidas adoptadas se ha llegado en diciembre de 2011, a un 48% de personas privadas de libertad que tienen sentencia dictada, en su mayoría ejecutoriada.

El informe responde asimismo sobre múltiples aspectos concernientes a la temática, tales como la creación de un organismo penitenciario autónomo, sobre la situación del mecanismo nacional de prevención previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, sobre la coordinación de las actividades del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, el Comité de Observadores para los Adolescentes Privados de Libertad y la Inspección General de Psicópatas con las de la INDDHH, sobre el derecho de asistencia legal de la persona detenida, sobre las medidas preventivas de violencia doméstica, la trata de personas, los derechos de migrantes y refugiados, formación de los agentes del orden en derechos humanos, capacitación de jueces, del personal carcelario y médico, hacinamiento carcelario, medidas para mejorar alimentación, agua, servicios sanitarios y atención médica en las cárceles, visitas de familiares, recursos humanos y materiales asignados al sistema penitenciario, reinserción laboral y actividades educativas, medidas concretas que se han adoptado para poner fin a la impunidad por las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico militar e información sobre el número de denuncias de tortura, y desapariciones presentadas al Estado, denuncias actuales de torturas, muertes en prisión, entre otros.

Dos policías fueron procesados por el delito de Tortura en la cárcel de Canelones

El domingo 27 de noviembre de 2011 se desató una pelea interna en el Sector A de la cárcel de Canelones, que se reavivó los días lunes y martes siguientes.

El procedimiento policial prolongado, que logró contener la "reyerta" por medio de municiones no letales (balas de goma), bastones y escudos protectores, dio como resultado la incautación de "cortes", teléfonos celulares y botellas de "escabio"[1] y dejó el saldo de 11 internos y 6 policías heridos, de acuerdo a la información oficial.

El Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Dr. Álvaro Garcé, informó sobre los hechos a la Comisión Bicameral de Seguimiento del Sistema Penitenciario[2], indicando que había presentado una denuncia penal ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Primer Turno de Canelones, a cargo de la doctora María Noel Odriozola, motivada en la constatación de decenas de heridos por parte del personal médico de su oficina.

Ante la provocación de quien inició los incidentes, la guardia ingresó al Sector A, disparando. Las personas involucradas en la pelea retrocedieron a sus celdas para evitar ser heridos con los disparos. A medida que ingresaban, los guardias cerraban las puertas.

Controlada la situación, uno a uno, fueron obligados a salir, y a atravesar el clásico "corredor de palos" que los esperaba en la puerta y les golpeaba sin discriminar parte del cuerpo alguna.

El castigo fue complementado con la obligación de desnudarse completamente y tirarse al piso con las manos en la nuca, posición que si era abandonada, se castigaba con otro palazo.

Según el informe del Comisionado Parlamentario, *"Todos los relatos son coincidentes en cuanto a la actitud adoptada por el Oficial de Guardia, R.R. Éste y el funcionario B. fueron identificados como los más agresivos al pegarles a los internos cuando se encontraban desnudos y tirados en el piso, aun a aquellos que habían sido lastimados"* y agrega que además de ser golpeados luego de reducidos, *"a muchos internos se les cortó el pelo con un cuchillo". (…) Las lesiones de mayor entidad que presentan los internos del sector "A" fueron causadas luego que estaban reducidos en el suelo, desnudos y sin posibilidad de defensa*

[1] Bebida artesanal fermentada que se produce con restos de frutas y verduras.

[2] Informe Preliminar Cárcel Departamental de Canelones Centro de Reclusión Nº 1. Sucesos ocurridos el 27 de noviembre de 2011. Disponible en: http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/CarcelCanelonesInformeEspecial20111201.pdf

(mucho menos de agresión, confrontación o, siquiera, de mínima resistencia) (…) Otros reclusos fueron lastimados por las balas de munición no letal disparadas desde la consola, antes y después del ingreso de los funcionarios y también por otros disparos efectuados por quienes ingresaban a controlar la situación. (…) En principio, la utilización de la fuerza por la guardia aparece justificada en los primeros instantes, cuando hubo acometimiento con cortes. Por el contrario, la reacción posterior perfila un exceso que podría configurar un típico acto de tortura. (…) El empleo de la fuerza por los agentes del Estado respecto de las personas privadas de libertad está minuciosamente regulado en el derecho nacional e internacional, en forma que no deja lugar a dudas: la utilización de los medios de coerción debe ser excepcional y ajustada a criterios de estricta racionalidad. (…) En mérito a todo lo expuesto, se ha radicado la correspondiente denuncia penal ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Primer Turno de Canelones, a cargo de la doctora María Noel Odriozola."

Como resultado de la denuncia penal, el 22 de junio del corriente, fueron procesados por el delito de tortura dos funcionarios policiales y un interno por el delito de "violencia privada en reiteración real con un delito de atentado especialmente agravado en reiteración real".

Marihuana: despenalización y regulación

Rafael Bayce*

Disponiendo de breve espacio, listemos algunas observaciones que creo pertinentes y necesarias sobre el proyecto gubernamental uruguayo de despenalización y regulación estatal de la producción, distribución y comercialización de marihuana dentro de fronteras.

Uno

En el contexto de la opinión pública hegemónica en el mundo y de las acciones políticamente correctas frente a los poderes internacionales constituidos, la iniciativa uruguaya es audaz. Mantiene al país dentro del estereotipo -bastante bien ganado, dígase- de país 'socialmente progresista' que se construyó desde varios temas sensibles: liberación de vientres y de esclavos, pena de muerte, voto femenino, ley laboral de 8 horas, divorcio voluntario unilateral, violencia doméstica, concubinato legal, matrimonio homosexual, iniciativas alrededor del aborto, etc. Sin embargo, no debe olvidarse que, junto con la iniciativa, coexisten iniciativas sobre 'seguridad' absolutamente derechistas, conservadoras, retrógradas, autoritarias y serviles a los variables intereses imperiales. Tampoco la política económica se despega mucho del centro político ni de las letales recomendaciones de los organismos internacionales que han arruinado al mundo; ha parecido mejor de lo que ha sido realmente por el increíblemente extenso 'boom' de los precios de los artículos exportables uruguayos.

Tampoco la extranjerización de tierras, empresas y exportaciones se alinea fácilmente con la iniciativa sobre la marihuana, ni el trato a las propuestas de inversión internacionales, ni los paraísos fiscales y financieros existentes, ni los cuidados frente al neocolonialismo de la megaminería y su depredación de mediano plazo. Aún dentro del rubro 'drogas', la iniciativa convive con una inquisitorial internación compulsiva de consumidores que perjudiquen el panorama urbano, con exageradas penas en el rubro 'pasta base', irracional chivo expiatorio, etc. No nos engañemos ni engañemos entonces: esa iniciativa no es representativa de lo que opina el Uruguay sobre 'drogas', ni de lo que piensa el FA, ni el MPP, ni el gobierno sobre el tema global. Apoyar la iniciativa no debería implicar generalizar indebidamente, ni apoyar al gobierno en general, ni su política de drogas total, por ello.

Dos

La audacia de la propuesta se hace menos audaz y más oportunista -en el buen sentido del vocablo- porque estamos transitando, especialmente en América Latina,

* Ph.D en Sociología y en Ciencia Política. Docente Grado 5 de la UdelaR.

una coyuntura de especialmente dura crítica a los resultados de la estrategia internacional de estigmatización, prohibición, penalización, represión y persecución de sustancias ilegalizadas como 'drogas' de perjuicio para la salud pública y la seguridad. En efecto, los resultados han sido un fuerte tiro por la culata: aumento de la demanda por mayor cantidad, variedad y potencia de sustancias, aumento de la oferta, aumento de la potencia de las sustancias –potencial psicoactivo-, aumento de la violencia de las pandillas en lucha por mercados, aumento de la violencia estatal y de las muertes en el combate a sustancias y pandillas, aumento de la criminalidad, violencia, corrupción y amenaza al poder constituido, aumento de la interconexión de rubros a cargo de mafias ilegales.

Esto ha llevado a críticas que se han oído por parte de especialistas desde los años 70 –la consolidación del modelo puede datarse en 1961, aunque con antecedentes-, en mi caso desde 1985, en el caso de ex mandatarios internacionales desde fines del siglo XX, y de mandatarios actuales en este siglo XXI. Todos tienden a proponer, como minimización de daños y como respuesta realista a una demanda ancestral y resignificada, la corrección del modelo prohibicionista hacia un modelo de minimización de daños que empiece por la despenalización del ciclo de la marihuana y su regulación por el Estado. Tales han sido las experiencias europeas que datan de los años 80, que se radicalizan con el soberbio ejemplo de Portugal.

Muchos gobiernos latinoamericanos están procesando iniciativas como la uruguaya, e implícitamente le dan su aval circunstancial. Entonces, quizá el mayor mérito de la iniciativa sea el de su oportunismo político más que la de su audacia, sobre todo porque a la 'puntada' de la iniciativa agrega el 'nudo' de contemplar a parte de las nuevas generaciones frenteamplistas y el de imponer una agenda de conversación pública gubernamentalmente liderada. Son dos méritos más del proyecto, que le permite a la opinión pública oír argumentos que la campaña de *terrorización* comandada por la prensa y los beneficiarios de la prohibición, nunca hubieran permitido oírse en escala competitiva con los del terror impuesto.

Tres

De cualquier modo, la política prohibicionista está condenada a muerte porque las nuevas generaciones han consumido y han conocido consumidores, sin problemas, problemáticos, adictos y delincuentes; y saben que la inmensa mayoría lleva vidas normales en familia, trabajo, deporte y salud, que los riesgos de problemas, adicción y delito son muy bajos, variables, según sustancia y según el estatus y coyunturas socioeconómica y cultural de los involucrados; y que no hay determinismos ni condenas a escaladas de drogadicción y delito vinculadas. No le creen a las *truchas* estadísticas que quieren creer y hacer creer, tan ingenua como acientíficamente, que el consumo y su prevalencia se pueden saber preguntándolo. Ni le creen a las *hipertruchas* asociaciones

de largo plazo, que grandes beneficiarios de la prohibición como los psiquiatras intentan que sean creídas, amparados en el prestigio de la ciencia médica de la modernidad. Es curioso que profesionales que jamás han estudiado las disciplinas necesarias para investigar con rigor y concluir con validez inferencial –lógica, epistemología, metodología, estadística- investiguen y publiciten incalificablemente malas investigaciones y conclusiones. Vuelvo a invitar a la Universidad a oponerse a esas barbaridades y a promover un juicio público de las pseudo investigaciones científicas de médicos y psiquiatras sobre 'drogas'. No tienen insumos curriculares para hacerlo; ¿cómo lo pueden hacer bien si no estudiaron cómo hacerlo? Sería un milagro. Pero al aura de cientificidad que la idealidad de la modernidad les ha dado, se extiende ilícita y falazmente a lo que dicen investigar y a lo que mal concluyen de ellas. Porque, como la gente tampoco ha estudiado, le cree a la retórica de las túnicas, lentes, microscopios, probetas y *power points*. Se engaña, como en tantos otros rubros; es engañada por los interesados en la patologización del cotidiano para que pasen por sus consultorios.

Pero, crecientemente, la gente cada vez consume más, conoce más el mercado y aprende que la imagen pública introyectada por los mercaderes de la prohibición es falsa e interesadamente falsa; y que el modelo prohibicionista basado en valores obsoletos, intereses imperiales y de beneficiarios de la prohibición locales, e ignorancia y terror instalados por la prensa, es malo y contraproducente; incluso para el logro de los objetivos pregonados por el mismo modelo, que pueden ser, en sí mismos criticables, como la reducción del consumo.

Cuatro

Tampoco debe perderse de vista, en una perspectiva de derechos humanos, el derecho al consumo de sustancias, declaradas como ilícitas e ilegales en el siglo XX, pero que la humanidad ha consumido al menos desde el neolítico. Mientas no se afecte a otros, debería existir el derecho a consumirlos, por supuesto con una estructura público-privada de información no terrorista sobre consumo, efectos y consecuencias, una adecuada penalización de los daños cometidos, una prevención realista y una estructura de recepción clínica diversificada según grado y tipo de problemas eventuales.

El terror sobre las probabilidades de tener consumo problemático, sobre las probabilidades de adicción, sobre escaladas de consumo y sobre riesgos de conducta criminal, son, a esta altura de la investigación y reflexión sobre la investigación, magnificadas, dramatizadas e interesadas falsedades que las generaciones van descubriendo desde la progresiva convivencia cotidiana con las drogas. Por una excelente argumentación del 'derecho a las drogas', el libro del principal de los 'antipsiquiatras': Thomas Szasz[1] .

1 Szasz, Thomas (1993). *Nuestro derecho a las drogas.* Ed. Anagrama, Barcelona.

Es posible pensar que, si las probabilidades de problemas, escalada, adicción y delincuencia fueran tales como el modelo del terror prohibitivo pregona, la humanidad no las hubiera consumido y demandado desde el neolítico hasta hoy, arriesgando todo eso, y además estigma social y riesgos policiales, judiciales y de impactos sociales variados. ¿No provocan placer, evasión a veces necesaria, desinhibiciones, sociabilidad diferente, exploración de estados de conciencia particulares y muchas veces creativos y profundos, identidades subculturales y generacionales, resignificación de emociones y sensibilidades culturalmente encodificados alternativamente? Lo que se viene es esta discusión, una vez que el modelo prohibicionista haya caído.

Cinco

Sin embargo, en esa lucha por la aceleración de la caída de algo que está tan condenado en el largo plazo como el prohibicionismo, hay algunas cosas que se han esgrimido como efectos posibles que no creo lo sean en la medida de lo creído sobre ellos.

A) Como lucha contra el narcotráfico es insignificante, además de que el narcotráfico se beneficiaría notablemente con la despenalización, porque dejaría de ser ilegal; el mejor combate al narcotráfico es la caída de las prohibiciones, la madre de todos los males, mucho más que el consumo. Las mafias tienen mercados enormes y basados en muchas mercaderías; una disminución del micromercado uruguayo no le hace ni cosquillas; quizá algo más, con autocultivo y clubes de consumo.

B) La distribución estatal no impide un mercado negro para quienes quieran aprovisionarse de más de 40 gramos, o de marihuana más barata aunque peor –el vino de marca no elimina al vino *lija*, es un asunto económico y cultural. Puede, sin duda, reducirlo, pero ni tanto.

C) Tampoco la mayor permisividad de acceso a la marihuana disminuirá la demanda por las otras sustancias. En primer lugar, porque la oferta de dulce de leche no elimina ni erosiona tanto la demanda por parrilladas, ni por 'parrillas'. En segundo lugar, porque son objetivos y efectos, los de las diversas sustancias, no sólo distintos sino opuestos. En tercer lugar, porque son y pueden ser consumidos y demandados como complementarios; la marihuana será más usada que antes para 'bajar' de los picos de euforia de los euforizantes y para sobrellevar mejor 'bajones' de regreso de los picos de efecto –pasta base, cocaína- y formará parte creciente de 'nevados' y 'basocos', de preferencia al tabaco (entre paréntesis, la intervención del Ministro del Interior hablando de los 'basocos' que se venden en las bocas debe haber arrancado carcajadas porque no se venden en las bocas, sino que son 'armados' con sustancias variadas y dosis variables por los consumidores, fuera de las bocas).

En fin, lector, dentro del espacio posible, fueron algunas de las innumerables observaciones que podrían hacerse a propósito de la iniciativa de despenalización y regulación estatal del mercado de marihuana, iniciativa que aplaudimos pero en el marco de la contextualización vista arriba, y ampliable.



© Santiago Mazzarovich

Derechos Económicos, Sociales y Culturales



© Artigas Pessio

Acumulación vs. derechos humanos: agronegocio, extractivismo y extranjerización

Oscar Mañán, Ignacio Narbondo y Gabriel Oyhantçabal*

Los países de la región viven una paradoja, por un lado incertidumbre creciente devenida de la crisis económica que afecta al mundo desarrollado, y por otro, oportunidades de la mano de una coyuntura favorable para articular cambios más radicales en la búsqueda de un programa de desarrollo autónomo.

En los últimos años hay experiencias que claramente optaron por un camino pos-neoliberal, lo que no es lo mismo que identificar cambios estructurales importantes, y menos, de impronta pos-capitalista. Uruguay no es la excepción, se afirma un modelo de acumulación congruente con la expansión de los capitales transnacionales y se desarrolla una institucionalidad flexible acorde a los requerimientos de los mismos. En contrapartida, el desempeño macroeconómico presenta una fantasía que adormece las anteriores improntas de transformaciones que tenía la izquierda, pero a la vez la empuja a mantener políticas sociales que en algo confronten la violencia estructural del sistema económico. No obstante, esto no alcanza para un ejercicio de los primordiales derechos de los ciudadanos, en especial aquellos largamente excluidos, que necesitan de forma inminente y sin la menor demora, acceder democráticamente a los bienes comunes esenciales.

* Dr. en Estudios del Desarrollo, Prof. efectivo CERP Centro- CFE-ANEP, Prof. e Investigador de la Facultad de CCEEA de la UdelaR, Investigador activo del SNI; Ingeniero Agrónomo, Maestrando en Ciencias Agrarias, Docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la UDELAR; Ingeniero Agrónomo, Maestrando en Ciencias Agrarias, Docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la UdelaR, respectivamente.

Primero se apuntan algunas definiciones básicas de las actuales modalidades de desarrollo, luego una somera caracterización de las mismas y seguido se subraya consecuencias de ellas para el futuro del país.

La utopía de una "sociedad más justa y equitativa sin perjudicar a los ricos"

Acosta (2012) sostiene que además de Ecuador que emprendió un proceso de cambios desde 2007 y debido a *"…la crisis del neoliberalismo, desde hace algunos años atrás y con diversas intensidades, se transita paulatinamente por una senda postneoliberal en Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela"*. Petras (2012) habla del *"Bando Progresista"* donde agrupa a las diversas experiencias, tanto los que esbozan un discurso más anti-imperialista como Venezuela, Bolivia y Ecuador, pero que a su vez comparten el modelo extractivista neocolonial de Brasil, Argentina, Uruguay y Perú. Otra forma de caracterización sería distinguir a las experiencias que buscan deliberadamente instituir un nuevo Estado a partir de una Constitución como es el caso de Bolivia, Ecuador y Venezuela (Estados instituyentes); y aquellos como los restantes que simplemente se podrían puntualizar como progresismos. México y Colombia serían las experiencias más controversiales, donde la inserción internacional y su alineamiento político sigue los pasos de la institucionalidad internacional acríticamente y en su interna tienen grandes dificultades para que sus Estados mantengan incluso el monopolio legítimo de la violencia, lo que cuestiona su misma esencia (Estados fallidos o en descomposición) (Mañán, 2011).[1]

Concomitantemente, esta oleada de cambios está cruzada por (in)definiciones que encorsetan las trasformaciones más prometedoras y no terminan tomando el timón de la economía nacional, como tampoco se alientan procesos de integración solidarios entre los países a pesar de los discursos.[2] Tales definiciones pueden ejemplificarse con la misiva del presidente de Ecuador: *"básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el*

[1] Si el progresismo se definiera como progreso social basado en cierta idea de "solidaridad con la pobreza" (Vuscoviæ, 1993), pero sin desafiar las estructuras básicas de la economía y por ende el *status quo*, es posible incluir experiencias como Perú, Chile y Paraguay. Éstas últimas, dejando de lado el ciclo político (de izquierdas o derechas) o su alineamiento claro en el caso Chile y Perú a la estrategia comercial del "eje pacífico" propuesto por Washington, o el mismo Paraguay que desafió la institucionalidad democrática con el instrumento de juicio político al presidente electo duramente cuestionado por la región.

[2] Cuba y Venezuela son las excepciones honrosísimas. Cualquiera de los dos países, el primero desde la revolución y el segundo con "el chavismo" y su también revolución bolivariana han tenido una actitud colaborativa y solidaria muy importante con la región. Venezuela con ayudas financieras a varios países, comprando sus deudas cuando no pueden acudir a los mercados internacionales (i.e. Argentina), o absorbiendo empresas financieras en problemas (i.e. Uruguay), vendiendo petróleo a precios solidarios o cobrando en especies. (i.e. Uruguay, Cuba). Cuba, con sus limitaciones de fondos, pone siempre a disposición de la región su sistema desarrollado de salud y sus avances médicos como también sus avances en educación y su sistema público de formación de profesionales en varias áreas.

mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa" (Correa, citado por Acosta, 2012).

No obstante, sin cambiar los equilibrios existentes y sin perjudicar a los que controlan los principales recursos, y por lo tanto, las decisiones de la economía, la construcción de una sociedad más justa y equitativa, incluso democrática, no parece ser un objetivo plausible. La oleada de inversión extranjera sumada a una institucionalidad internacional que resguarda el libre movimiento y eventuales riesgos ante los arrojos de soberanía nacionalista, junto a las condiciones favorables que los Estados brindan y la negativa expresa de utilizar instrumentos de regulación, dificultan la articulación de un sistema nacional de decisiones para el desarrollo.

El Modelo EEDDIE (extrovertido, extractivista, depredador y dependiente de la IED)

Harvey (2004) llama "acumulación por desposesión" al conjunto de procesos que Marx analizó como supuestos del desarrollo capitalista y nombró como "acumulación primitiva" u "originaria" distinguiéndola de la "acumulación ampliada". Tales procesos, son una constante del desarrollo capitalista contemporáneo, entre ellos:

> *…la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –común, colectiva, estatal, etc.– en derechos de propiedad exclusivos; la supresión del derecho a los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos, incluyendo los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito* (Harvey, 2004; p.113).

Este proceso es particularmente visible en la región y el crecimiento económico es la constante de los últimos años basado en los precios de las *commodities* derivadas de los recursos naturales, en especial en América del Sur, y con modelos de acumulación que podrían definirse como nuevo desarrollismo extractivista (Verdum, 2009). Completando tal caracterización, este crecimiento es además de extractivista (en el sentido de saqueo de las reservas de recursos naturales), extrovertido (orientado hacia afuera, impulsado por las exportaciones), depredador (por su relación con la naturaleza biótica y abiótica) y dependiente de la inversión extranjera directa y el financiamiento externo. Tales modelos son típicamente neocoloniales donde la Inversión Extranjera Directa (IED) es hegemónica en la mayoría de los recursos energéticos, mineros y agrícola-ganaderos de la región. Gudynas (2011, p. 387) distingue el "neo-extractivismo progresista" donde se conjuga un Estado más activo en el control de recursos pero a la

vez promotor de nuevos sectores extractivistas (litio en Bolivia, mega-minería de hierro a cielo abierto en Uruguay, entre otros), anclados en una visión tradicional de progreso y poco auspicioso para el medio ambiente.

Esta evidencia pone en cuestión la construcción de un sistema nacional de decisiones que apuntale una modalidad de desarrollo integradora de los sectores populares como así cualquier proceso de democratización del acceso a los recursos centrales de la economía (entre ellos: tierra, agua, energía, crédito, etc.) y a una visión intergeneracional de la reproducción ambiental.

Un informe de CEPAL sostiene que la inversión extranjera en la región llegó en 2011 a 153.448 mil millones de dólares (en más mmd) superando en un 31% los fondos respectivos al año anterior. De los países más agraciados con los flujos externos de capital fue Brasil (66 mmd) y el resto de América del Sur aunque con aumentos más moderados, México y el Caribe crecieron el 16% y el Caribe revirtió su situación de los dos últimos años llegando a un incremento del 20% (CEPAL; 2012, pp. 6-7). Esto implica para la visión de CEPAL que la caída que representó la crisis de 2008-2009 y su burbuja financiera parece despejarse en lo que refiere a la región.

El origen dominante de estos flujos de inversión en América Latina y el Caribe es la Unión Europea (UE), de allí provienen el 40% de la IED, en América del Sur es todavía más importante su crecimiento, mientras que en México y Centroamérica se mantuvo estable. Estados Unidos sigue siendo la fuente más importante de inversión para México y Centroamérica. La IED europea tuvo como preferencia a Brasil, siguiéndole Argentina, Colombia y Chile; en tales inversiones resaltan las provenientes de España. Los sectores de atracción predilecta de la IED fueron aquellas industrias estratégicas, el sector bancario y la energía. La inversión española se concentró en toda la década pasada en un 86% en los servicios, mientras que en el sector manufacturero solo un 12% y explicado básicamente por la inversión en Brasil, mientras que el 2% fue al sector primario. Brasil es el único país que usufructúa inversión fuerte en el sector manufacturero y se beneficia de algunos procesos de innovación (I+D) y transferencia tecnológica en los sectores de electrónica y automotriz fundamentalmente (CEPAL, 2011; 2012).

La discusión sobre la *necesarieidad* de la inversión extranjera y su papel para el desarrollo económico de la región es añeja. Furtado (1969) refiriéndose a una discusión de los años 60 manifestaba la dificultad de los Estados para articular las decisiones nacionales con los intereses de las empresas extranjeras cuyos centros (gravitatorios) de interés exceden en mucho a la región. Incluso, demostraba ya en aquellos años la falacia del argumento de que no existía ahorro interno para impulsar el proceso de ampliación de los mercados domésticos que implicó la industrialización por sustitución de importaciones. En aquel entonces, los fondos domésticos habrían financiado más

del 90% de la inversión, sin embargo, el capital extranjero tuvo un papel determinante en el financiamiento sin crear capacidades tecnológicas, nuevos sectores o impactos sinérgicos en el encadenamiento sectorial de las economías. Fajnzylber (1983) también refirió a la importancia de un sistema de decisiones nacionales a la hora de promover un programa de desarrollo, hoy día es más claro aún cómo los países que apuestan a recibir el concurso de la inversión foránea relegan los puntos neurálgicos de las decisiones económicas y políticas.

Uruguay: acumulación de capital y derechos humanos

En Uruguay el modelo EEDDIE se expresa con claridad en el sector agropecuario de la mano del avance de los agronegocios y comienza a divisarse la megaminería (y la Ley de Minería de gran porte que conlleva, enviada recientemente al Parlamento). Destaca el exponencial avance de la agricultura a lo largo de la década del 2000, la expansión de la forestación (desde 1990), el desembarco del capital transnacional invirtiendo en la instalación y adquisición de diversas agroindustrias (carne, lechería, arroz) y la compra de tierras con fines productivos y/o especulativos.

En particular la expansión e intensificación del proceso de reproducción ampliada de capital en la agricultura, consolida y desarrolla un modelo de producción conocido como *agronegocio*. Este proceso tiene como principales rasgos la mercantilización de la producción, la generalización del trabajo asalariado, la industrialización de la agricultura, el incremento de la composición orgánica de capital, el predominio de grandes empresas transnacionales, y la concentración y centralización del capital, en una estrategia de acumulación flexible que promueve la tercerización de gran parte de sus actividades (Narbondo y Oyhantçabal, 2011).

Este modelo es una clara expresión del actual ciclo de acumulación basado en el predominio del capital financiero. El capital financiero desembarca en la agricultura con capital acumulado en otras ramas de la economía, comprando acciones de las principales corporaciones agrícolas y adquiriendo tierras en las más diversas regiones del planeta. Implica un flujo continuo de capitales provenientes del ámbito financiero (bancos, fideicomisos, fondos de cobertura, fondos jubilatorios, etc.) a través de grandes fondos de inversión. Este proceso consolidó en el sector a grandes empresas transnacionales ubicadas en todas las fases de los complejos a lo largo y ancho del planeta. En particular en la producción de granos se destacan las corporaciones *Monsanto, Bayer, BASF* y *Syngenta* en la fase de producción de insumos (semillas, biocidas, fertilizantes) y *Cargill, ADM, Bunge* y *Louis Dreyfus* en la fase de comercialización y procesamiento de los granos.

En Uruguay la expansión de la agricultura extensiva supuso el arribo de actores empresariales transnacionales y regionales que hoy controlan buena parte de la fase

primaria y de acopio, consolidando un complejo altamente concentrado en todas sus fases. En una clara estrategia de territorialización del capital, se registran cambios cualitativos en la fase agrícola con el arribo de los llamados "pools de siembra": sociedades de inversores que funcionan como empresas en red que tienen por objetivo valorizarse aumentando la escala productiva. Dinamizados por el capital financiero, se basan en el arrendamiento de grandes extensiones de tierra, la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte; la gestión a cargo de equipos profesionales; la contratación de seguros contra eventos climáticos y la operación en mercados de futuros. Se trata de empresas presentes en toda la región que llegaron al país en un proceso de expansión territorial, en el cual contribuyeron factores como las facilidades tributarias, el menor precio de la tierra en comparación con la región, la seguridad jurídica, las buenas condiciones agroecológicas y de infraestructura.

Si bien la expansión del agronegocio en Uruguay responde a procesos globales de expansión y profundización del capitalismo, también es resultado de las condiciones generadas por modelos económicos caracterizados por la apertura indiscriminada de la economía, la desregulación financiera y laboral, y la reducción de la participación directa del Estado en la economía. En el agro en particular supuso la creciente predominancia de la agricultura empresarial de la mano de la dinamización de rubros no tradicionales destinados a la exportación, la permanente pérdida de agricultores familiares, la generalización de las relaciones de asalariamiento, y una creciente concentración de la tierra, la producción y la riqueza generada en el sector.

En este marco una de las primeras manifestaciones del avance del agronegocio fue el crecimiento de la forestación a partir de la década del '90. Promovida por la Ley Nº 15.939 de 1987 (Ley forestal) que otorgó subsidios y beneficios tributarios a las empresas para implantar bosques artificiales en los suelos de prioridad forestal, la forestación tuvo una fuerte expansión en los últimos veinte años, pasando de 53.000 ha en 1990 a 960.000 ha en la actualidad. Este proceso estuvo protagonizado por los actores empresariales del agronegocio, y en la actualidad tres empresas extranjeras –Forestal Oriental/UPM, Montes del Plata (de Arauco y Stora Enzo) y Weyerhauser – controlan 650.000 ha, cerca del 70% de la superficie forestal total (Narbondo y Oyhantçabal, 2011).

En la década del '90 la aprobación de otras dos leyes contribuyeron a consolidar las condiciones para el desarrollo de la gran agricultura empresarial: en 1991 la modificación de la ley de arrendamientos de 1975 a través de la ley 16.223, que elimina los plazos mínimos en los contratos de arrendamiento que establecía la ley original; y en 1999 la ley 17.124 que habilita la propiedad de tierras por parte de sociedades anónimas (Piñeiro, 2011).

De 2005 en adelante los gobiernos de izquierda no realizaron cambios significativos en la política macroeconómica, consolidando el modelo económico vigente. La

concepción de un Estado meramente "generador de condiciones" para la inversión privada, particularmente de la IED, como estrategia de promoción del crecimiento económico fue un marco favorable para la expansión del agronegocio. Entre los principales instrumentos de promoción de esta estrategia de desarrollo se destaca la reglamentación, en 2007, de la Ley N° 16.906 de Promoción y Protección de inversiones, que otorga importantes beneficios fiscales (exonera, difiere, reduce alícuota, amortiza, etc.) por disposiciones del mismo sistema tributario a las inversiones privadas[3] .

Gasto Tributario en el 2008-2010 (%)				
Gasto Tributario % PBI Fuente: DGI	Impuestos	2008	2009	2010
	IVA	2,82	2,67	2,71
	IRIC – IRAE	1,60	1,54	1,70
	IRPF	0,19	0,19	0,92
	PAT	0,96	1,07	0,97
	IMESI	0,05	0,06	0,05
	Total	**5,61**	**5,63**	**5,66**

Gasto Tributario Comparativo, % del PBI (2009)

Países	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Uruguay
GT % PBI	2,08	3,20	3,96	1,81	5,63

Fuente: Villela,L; Lemgruber, A. y Jorratt, M. (2010). Gastos Tributarios: reforma pendiente. Disponible en: http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/5/38375/Luiz_Villela_GTLaReformaPendiente.pdf En base a datos oficiales, para Uruguay, DGI.

A esto la Dirección General Impositiva (DGI) nombra como "gasto tributario" y busca calcular las desviaciones que los regímenes especiales usufructuados por algunos contribuyentes tienen respecto a los tributos referenciales. Ese "gasto tributario", "renuncia fiscal" o exoneraciones, dicho en términos simplificados, alcanzaron en 2010 a 5,66% de la riqueza generada en ese mismo año (PBI); algo así como 2.278 mdd[4] .

[3] Basta leer las razones con las que el gobierno se presenta como país anfitrión de inversiones: *"estabilidad política y social más alta de América Latina, continuo crecimiento económico e inversión pese a la crisis global, atractivos regímenes de zonas francas, puertos libres y aeropuertos libres y amplias exenciones fiscales a las inversiones, acceso al MERCOSUR, una zona de libre comercio con un PIB de 2 billones de dólares, mejor relación costo-beneficio de la mano de obra en la región, los costos empresariales por crimen y violencia más bajos de América Latina"* (http://aplicaciones.uruguayxxi.gub.uy/innovaportal/v/1090/1/innova.front/invertir_en_uruguay.html).

[4] Esto contrasta fuertemente cuando políticos sostienen que no existen recursos suficientes y critican a los gremios docentes cuando demandan mayor presupuesto para la educación (de apenas 4,5%). O, en el mismo sentido, les parece un gasto insoportable los 20 mdd de déficit que podría tener una aerolínea de bandera nacional, que emplea a 750 trabajadores y conecta al país con la región y el mundo generando muchos puestos de trabajo indirectos.

En la comparación regional es también Uruguay el que otorga, por lejos, mayores beneficios en su sistema tributario, que renuncia a casi 6 puntos del producto, duplicando y triplicando a algunos de sus vecinos.

A estos elementos se suma una estructura tributaria centrada en impuestos al consumo (63,4% de la recaudación en 2011), que grava poco las ganancias empresariales en general (28,8% del total), menos todavía la propiedad (6,5%) y con también bajas imposiciones al sector agropecuario. Tambler (2011) estimó que el sector agropecuario aportó al fisco en 2010 y 2011 entre el 6% y el 7% del PIB Agropecuario. Dicho porcentaje se ha mantenido relativamente constante en los últimos años, cuando el conjunto de la economía (incluidos consumidores) aporta sobre el 17% del PBI nacional según DGI (ICD, 2011), y asciende a 30,4% del PIB nacional si incorporamos los aportes a las AFAPs. El monto recaudado en 2011 del sector agropecuario representó sólo el 3,3% del total de la recaudación estatal cuando su PBI representa aproximadamente el 8% del PBI nacional.

Este marco de políticas favorables para el desarrollo del modelo del agronegocio tiene como contraparte algunas iniciativas desarrolladas desde el propio Estado, tendientes a mitigar sus consecuencias negativas, en consonancia con la estrategia de gobernabilidad progresista. Destacan las políticas de apoyo a la agricultura familiar desarrolladas desde la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR-MGAP) y el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR). A ellas se suman algunas medidas en el plano ambiental como los planes piloto de uso y manejo del suelo impulsados desde 2011 por la Dirección de Recursos Naturales Renovables (tendientes a promover un uso sustentable del recurso por parte de los agricultores)[5] y la limitación del uso de biocidas altamente nocivos para la salud humana y el ambiente como el Endosulfán. Estas medidas, sin embargo, no pasan de estrategias compensatorias de corto alcance dada la intensidad del proceso de expansión del agronegocio. A modo de ejemplo, en el primer año de implementación de los planes de uso y manejo del suelo (2011), la modalidad opcional de acoplamiento a los mismos supuso que fueran afectadas solamente 22.000 ha, un 2% de la superficie de agricultura extensiva que en ese mismo año ascendió a 1.200.000 ha.

[5] La iniciativa implica que las empresas deban presentar ante la Dirección de Recursos Naturales Renovables una planificación del uso del suelo (secuencias de cultivos predefinidas) que demuestren generar una pérdida de suelo (erosión) menor al mínimo tolerable. Una vez aprobado, cada plan debería ser cumplido por la empresa, sin que estén establecidas medidas concretas en caso de no cumplimiento. La propuesta fue lanzada como "plan piloto" en 2011 e implicó la presentación de los planes de manera opcional por parte de las empresas, y con el objetivo de hacerlo obligatorio a partir de 2012. Sin embargo la escasa cantidad de planes presentados en 2011 condujo al MGAP a extender un año más la fase piloto, por lo que los planes recién se harían obligatorios a partir de 2013 (*La Diaria,* 17/02/2012).

Impactos del modelo de agronegocios

El modelo de los agronegocios basa su crecimiento en el alto precio internacional de las materias primas exportables y no en el crecimiento del volumen físico (desarrollo de las fuerzas productivas). Así por ejemplo, mientras entre 2005 y 2011 el PBI Agropecuario en dólares corrientes creció 108%, en volumen físico (a precios de 2005) lo hizo sólo 4,1%. En el mismo período el PBI de toda la economía creció en volumen físico 40,1% (10 veces más) y el PBI respectivo de la construcción aumentó un 33,5%. Esta situación se explica porque la producción en volumen físico, al tiempo que creció entre 30 y 35% en la agricultura y la forestación, se redujo en un 10% en la ganadería[6].

Se trata además de un modelo que representa una clara apuesta a un sector que concentra la tierra y la riqueza, que reduce la generación de empleo en la fase primaria, que aporta escasos recursos tributarios al Estado en relación a las ganancias que genera, y que provoca el desplazamiento de los agricultores familiares. Se detallan a continuación algunos de los impactos.

Concentración y extranjerización de la tierra

El desarrollo de los agronegocios viene asociado a otro fenómeno que lo incluye pero lo supera como es la tendencia a la concentración y extranjerización de la tierra. Este fenómeno mundial tiene sus expresiones particulares en la región y en Uruguay. América del Sur es una de las zonas del planeta más codiciadas por los compradores de tierra. Según el Banco Mundial (2010) en los países del cono sur hay disponibles casi 100 millones de hectáreas con potencial agrícola: 45 millones en Brasil, 29,5 millones en Argentina, 9,3 millones en Uruguay, 8,3 millones en Bolivia y 7,3 millones en Paraguay. En el contexto regional, Uruguay es de los destinos más interesantes para los grandes inversores. Acumula cualidades agroecológicas (suelos fértiles, régimen pluvial regular, temperaturas templadas), bajos precios relativos de la tierra en comparación con Brasil y Argentina y gran disponibilidad de tierras. (Narbondo y Oyhantçabal, 2011).

Una expresión concreta de la preocupación gubernamental fue la aprobación a fines de 2011 del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR)[7] para *"captar para la sociedad parte de la valorización de la tierra y desalentar su proceso de concentrador"* como se establece en la exposición de motivos de la Ley. Puede mencionarse que a

[6] Ver cuentas nacionales del Banco Central del Uruguay en: http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Presentacion%20Cuentas%20Nacionales.aspx

[7] La Ley 18.876, aprobada el 29 de diciembre de 2011, grava con montos de entre US$ 8 y US$ 16/ha a los propietarios de tierras con superficies mayores a las 2000 ha CONEAT 100, que pagarán alrededor de 1200 empresarios y recaudará aproximadamente 60 mmd al año. Además la Ley modifica el régimen de liquidación de impuestos para captar recursos de la valorización de los inmuebles rurales con destino al Instituto Nacional de Colonización, en un monto que rondará entre 12 y 20 mmd por año.

pesar de operar como desestímulo, al no optar por limitar legalmente la concentración de la tierra (poniendo un límite máximo) difícilmente pueda modificar esta tendencia inherente al modo de producción capitalista.

En este contexto la expansión del agronegocio contribuye a profundizar el proceso de concentración y extranjerización de la tierra y la producción. En la agricultura esta tendencia se procesa con gran intensidad en los últimos años. Los agricultores con más de 1000 hectáreas han pasado de controlar una escasa proporción de la superficie de chacra en 2000/01 a controlar casi el 75% en 2009/10 (800.000 de las 1.100.000 hectáreas de chacra). Esto se expresa en que las ocho principales empresas agrícolas manejan, mayormente bajo arrendamiento, 600.000 ha de un área agrícola total de 1,2 millones de ha.

Asimismo el avance del capital en la agricultura contribuye a valorizar crecientemente el recurso tierra en Uruguay, elevando su renta e incrementando notablemente la superficie vendida. Según estadísticas oficiales (DIEA, 2011) entre el 2000 y el 2010 se comercializaron 6,4 millones de hectáreas, más del 33% del territorio nacional. El precio promedio de la tierra en operaciones de compraventa se quintuplica pasando de US$ 450/ha en 2000 a US$ 3.400/ha en el primer semestre de 2012. Este incremento es de suma relevancia en términos históricos, pues el precio de la tierra superó los US$ 500/ha, luego de cuarenta años con precios por debajo de dicho nivel (Piñeiro, 2011). Este incremento supuso una valorización de la tierra en manos de propietarios con más de 200 ha estimada para el período 2000-2009 en US$ 30.900 mdd (REDIU, 2010). Lo propio sucedió en el mercado de arrendamientos. En el mismo plazo se registraron incrementos importantes en la superficie arrendada (en 2008 alcanzó 1.100.000 hectáreas) y la renta de la tierra casi se quintuplicó (DIEA, 2011).

Analizando los datos acumulados se obtiene que en los primeros seis años de gobierno del Frente Amplio (2005-2010) las operaciones de compraventa ascendieron a un total de 3,72 millones de hectáreas, mientras que las operaciones de arrendamiento alcanzaron 4,85 millones de hectáreas. A estas cifras globales se "contrapone" la débil política de distribución de tierras del Instituto Nacional de Colonización que durante el gobierno de Tabaré Vázquez entregó 45.000 hectáreas. De esta forma la política estatal de colonización representó el 1,21% de las operaciones de compraventa y el 0,93% de las operaciones de arrendamiento. Es decir que por cada hectárea colonizada en el período 2005-2010 se vendieron 83 y se arrendaron 108. Si se grafican estas dos tendencias (la del mercado de tierras y la acción colonizadora) para el período 2000-2010 se ve que mientras el área colonizada representa la superficie del departamento de Montevideo, el área transada en operaciones de compraventa equivale a los 6 departamentos del litoral, y de ese total el 40% fue adquirido por sociedades anónimas, mientras que el área en operaciones de arrendamiento equivale a los 6 departamentos del centro y noreste.

Evolución del mercado de tierras y de la política estatal de colonización (INC) período 2000-2010

En esta tendencia al incremento sostenido de la renta de la tierra pueden identificarse dos grandes consecuencias. Por un lado, la consolidación de un tipo social "rentista", es decir, aquel productor que atraído por los altos precios decide colocar sus tierras en arrendamiento para que sean explotadas por las grandes empresas sojeras. Por otro, agudiza la competencia por tierra en un contexto de fuertes desigualdades en la distribución de este recurso que dificulta el acceso para los sectores subalternos del campo como agricultores familiares y asalariados rurales.

La extranjerización de la tierra también adquiriere nuevos signos en Uruguay. Si bien históricamente este fenómeno no superó el 10% del territorio y solía involucrar a extranjeros residentes en el país, en los últimos años se registran cambios importantes debido al avance de los agronegocios en diferentes rubros agropecuarios (forestación, soja, ganadería, arroz). Entre 2000 y 2007 alrededor de 1,7 millones de hectáreas pasaron a manos de sociedades anónimas (DIEA, 2008), buena parte de ellas extranjeras, a la vez que esa misma superficie dejó de estar en manos de uruguayos. Un indicador de la relevancia es que el propio Ministerio de Defensa llama la atención sobre el asunto, señalando que en la actualidad más del 25% del territorio está extranjerizado. De hecho el actual gobierno está estudiando iniciativas legales para prohibir la compra de tierras por parte de Estados extranjeros (El País, 5/5/2012).[8] Sin embargo, esta iniciativa se focaliza en la compra de tierras por parte de Estados, excluyendo de la propuesta la compra de tierras por parte de capitales transnacionales.



[8] Se trata de una propuesta elaborada por los senadores Ernesto Agazzi (MPP) y Enrique Rubio (VA) y el diputado Yerú Pardiñas (PS), y de otra propuesta elaborada por el Grupo Agro del Partido Socialista.

Expulsión de productores

Uno de los impactos más claros del proceso concentrador asociado al avance de la soja y los agronegocios es que profundiza la tendencia estructural del desarrollo capitalista a la desaparición de las unidades de menor escala. En Uruguay las cifras que evidencian este proceso son elocuentes: de 1960 al 2000 desaparecieron 30.000 unidades productivas de menos de 100 ha. En el litoral oeste, entre 2000 y 2009 abandonaron la producción casi 600 agricultores familiares (Arbeletche y Gutiérrez, 2010).

No obstante esta tendencia, Santos et al. (2012) señalan que el impacto del proceso de concentración y expulsión genera tres tendencias claramente distintas según el tipo de productor: (1) el acoplamiento a la nueva dinámica agrícola, comportamiento característico de los "viejos agricultores" de tipo empresarial; (2) el desplazamiento de la actividad que se realizaba; y (3) la exclusión del acceso a los medios de producción, lo que lleva a la exclusión directa de la actividad agropecuaria en algunos casos o al cambio de la inserción en el sistema productivo a través de la venta de la fuerza de trabajo. Dentro de los desplazados están los nuevos rentistas que arriendan bajo contrato o mediante medianería sus campos al capital agrícola, lo que les permite apropiarse de la renta de la tierra y los convierte en socios terratenientes de la expansión de los agronegocios.

Distribución de la riqueza

El proceso de concentración y extranjerización de la tierra y la producción, es causa y consecuencia del proceso de concentración de los ingresos y la riqueza, el que contribuye a incrementar la desigualdad. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano 2008 (PNUD, 2008) afirma que el agro profundiza la tendencia a la concentración de la riqueza en Uruguay. Según el informe entre 1999 y 2006 cayó la masa salarial pasando de representar 23,5% a 15,2% del PBI Agropecuario, mientras que la masa de excedentes apropiada por el capital se incrementó 70%, configurando un escenario donde "el extraordinario crecimiento del sector agropecuario habría favorecido principalmente a los propietarios de los medios de producción" (PNUD; 2008, p. 77).

Para el cultivo de soja la distribución de los ingresos es más desigual y el peso de la masa salarial aún menor. Mientras que entre las zafras 2005/06 y 2008/09 el PBI del sector creció 407%, la masa salarial creció a razón de 209% pasando de 4,7 a 14,4 mdd. De esta forma la masa salarial pasó de un escaso 7,9% a un todavía más escaso 4,8% en relación al PBI del sector. Analizando los valores globales de la zafra 2009/10 es posible desglosar la distribución del producto bruto de la soja. La mayor proporción está destinada a semillas y agrotóxicos (30,8%), seguido por la renta de la tierra (20,6%) y maquinaria (17%). Las utilidades de los empresarios representan el 14,4%, mientras que los impuestos y el trabajo sólo se "llevan" el 4,7% y el 1,8% respectivamente.

Estos porcentajes para la zafra 2009/10 significan que por renta de la tierra sus dueños embolsaron 133,4 mmd, los empresarios 93,2 mmd por concepto de utilidades, mientras que el trabajo en la fase agrícola sólo se apropió de 11,7 mmd y el Estado recaudó vía impuestos directos 30,5 mmd (Narbondo y Oyhantçabal, 2011).

Generación de empleo y precarización

Hay que comenzar señalando que el desarrollo del capital supone la ley de tendencia al incremento de la composición orgánica de capital en la medida que el trabajo humano es crecientemente sustituido por diversas tecnologías. Esta tendencia configura el modelo de una "agricultura sin agricultores" que supone la tendencia al despoblamiento del campo y a la reducción del peso del empleo rural en el conjunto de la economía. El agronegocio sojero profundiza esta tendencia. Por un lado el desplazamiento de la agricultura familiar reduce la mano de obra empleada ya que este tipo social genera más empleo que la agricultura empresarial: 23 trabajadores cada 1000 ha contra 4,4 (Blum et. al., 2008). Entre los agricultores sojeros más tecnificados la generación de empleo es aún menor —2,8 trabajadores cada 1000 ha— (Arbeletche et. al., 2008). Este desplazamiento de trabajo humano es compensado por el incremento de la superficie de chacra, como resultado de lo cual entre 2002/03 y 2008/09 el empleo directo generado en la fase primaria habría aumentado en 1740 puestos. Sin embargo, al considerar los empleos perdidos por el desplazamiento de otros rubros (lechería y ganadería) hay una pérdida neta de 2278 empleos (Narbondo y Oyhantçabal, 2011).

Con respecto a la "calidad" del empleo, Figueredo (2012) identifica cambios importantes en las modalidades de contratación de la fuerza de trabajo en la agricultura que la llevan a hablar de "precariedad encubierta". Los principales cambios están asociados a la consolidación de los contratistas (prestadores de servicios agrícolas) como actores intermediarios entre los asalariados y los capitalistas agrícolas, que supone una estrategia de flexibilización laboral (tercerizaciones) y reducción de riesgos. A lo que se suman otros rasgos como zafralidad laboral asociada a los ciclos agrícolas, procesos de migración inter-departamental, ausencia de actividad sindical, prolongación de la jornada laboral (de hasta 16 horas en zafra) e imposición de la productividad como criterio central de remuneración.

Aportes tributarios

A los datos antes presentados referidos a la baja tributación del sector agropecuario, que aporta sólo el 3% de la recaudación total del Estado, se agrega la evasión impositiva que alcanza el 30%, cuando el conjunto de la economía evade cerca del 15% (Ferreri, 2012). El monto evadido alcanzaría cerca de 80 mdd por año, cifra equivalente al endeudamiento externo del país para políticas de desarrollo rural en el período 2010-

2014 (77 mmd)[9]. Este contexto general de la tributación en el agro da una pauta de la carga tributaria de la soja, que fue estimada para 2009 en 20,3 mmd (Narbondo y Oyhantçabal, 2011). Es interesante comparar este monto con la carga tributaria de la soja en Argentina, donde además de impuestos a la renta empresarial se pagan impuestos por la exportación de poroto de soja y sus derivados (harina, aceite y biodiesel). Si se compara el aporte tributario entre ambos países para la zafra 2009/10 en Argentina el cultivo de soja en la fase primaria tributa 5 veces más por tonelada y 7 veces por hectárea (Soutullo et al., 2011).

Impactos ambientales

En lo que respecta a los impactos ambientales, la degradación y erosión de los suelos es el problema más estudiado y que mayor preocupación despertó en la esfera pública. El impacto en el suelo está asociado a los cambios que vienen sucediendo en la agricultura extensiva en los últimos años: masificación de la tecnología de siembra directa desde la década del 90, y desde 2002 la reducción de los sistemas de rotaciones agrícola-ganaderos e incremento de los sistemas de agricultura continua con alta frecuencia de la soja. En la zafra 2006/07, según lo manifestado por los propios agricultores, el 68% de la superficie de chacra destinada agricultura presentara problemas de erosión (DIEA, 2006), confirmando las estimaciones teóricas de pérdida de suelo que generan los sistemas con alta presencia de soja (Clérici et. al. citado por García Préchac, 2004). Los riesgos de erosión y degradación de suelos se magnifican ante el avance del cultivo sobre "nuevas zonas" en las que la agricultura no es una actividad tradicional. Además del riesgo de erosión, la tendencia a la agricultura continua favorece la degradación de los suelos en la medida que elimina la fase de pasturas, cuyo principal aporte es la recuperación de la fertilidad a través del aporte de materia orgánica.

Otra implicancia ambiental asociada al avance del agronegocio es el uso creciente de biocidas (herbicidas, plaguicidas y fungicidas). La generalización de la siembra directa (que sustituye el laboreo convencional por aplicaciones de herbicidas) y la simplificación de los sistemas que supone la agricultura continua ha forzado al uso cada vez más intensivo de distintos tipos de biocidas, con los riesgos que ello supone para la salud ambiental y humana. Entre 2003 y 2010 las importaciones de herbicidas aumentaron 120% y las de insecticidas se duplicaron (DGSA, 2011). La tendencia es similar para el caso específico de los principales biocidas utilizados en soja, habiendo

[9] El Banco Mundial (BM) aprobó en Noviembre de 2011 un préstamo de 49 mmd para adaptación al cambio climático para apoyar a 16.000 productores rural (El País, 17/11/2011). Mientras en octubre de 2011 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de 28,4 mmd para *"contribuir a mejorar en forma sostenible los ingresos de 6.000 pequeños y medianos productores agropecuarios familiares"* (BID, 19/10/2011).

una estrecha asociación entre las importaciones de glifosato (herbicida al cual la soja transgénica es resistente) y la superficie de soja. Lo mismo sucedió con los principales plaguicidas (endolsulfán, clorpirifós y cipermetrina), cuyas importaciones pasaron de 40 TON en 2000/01 a 820 TON en 2009/10 (Narbondo y Oyhantçabal, 2011).

En una investigación en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay se encontraron niveles altos de endosulfán,[10] glifosato y derivados de la descomposición del glifosato (AMPA) en suelos, abejas y peces. En particular se encontraron niveles muy altos de estos productos en mortandades masivas de peces de consumo local y de abejas, así como residuos de insecticidas y herbicidas en suelos agrícolas y forestales con aplicaciones de más de un año de antigüedad (Ríos et al., 2010). Más recientemente, entre abril y junio de 2012 se registraron en el departamento de Río Negro dos casos de fumigaciones en las inmediaciones de escuelas rurales sin respetar las distancias mínimas respecto a escuelas y centros poblados (300 metros en fumigaciones terrestres y 500 en fumigaciones aéreas), y provocando afecciones a la salud de una maestra rural (El País Digital 26/04/2012 y 15/06/12).

Corolario con referencia a los derechos humanos

El modelo de acumulación, a pesar de las euforias de aquellos que rescatan el crecimiento económico y el progreso en el sentido tradicional, genera impactos no deseables en varios aspectos aquí subrayados. En especial, la concentración y utilización de los recursos naturales, y particularmente aquellos bienes comunes que son centrales para la reproducción social. La concentración tiene como contrapartida la escasez, lo que se traduce en la imposibilidad del acceso democrático a dichos recursos naturales y bienes comunes.

La violencia estructural del sistema económico y la "acumulación por desposesión" descripta, imposibilita cualquier forma de mejorar la distribución de los ingresos, salvo aquella conceptualizada por la simple monetarización de los mismos en momentos de crecimiento económico. Por lo tanto, vuelve una utopía el intento de perseguir una sociedad más justa y equitativa "sin perjudicar a los ricos". La pobreza tan presente en las agendas de los gobiernos progresistas, y tan criminalizada por otra parte, debería tratarse como variable dependiente de la disminución de la riqueza.

El agronegocio como forma de articular los vastos sectores agrarios de la región a la dinámica de acumulación capitalista, deja una depredación significativa del medio ambiente, compromete la salud misma de las poblaciones rurales, atenta incluso contra otros sectores productivos con aportes muy reducidos al empleo, la recaudación fiscal y la reproducción intergeneracional de los ecosistemas.

[10] Plaguicida altamente tóxico ampliamente utilizado en el manejo de plagas en soja y prohibido en el país Uruguay a fines de 2011 luego de ser incorporado a la lista de Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) del Convenio de Estocolmo.



La educación, derecho inalcanzable para muchos

Raquel Rivero*

…díganme dónde está el trabajo en un tipo de sociedad y les diré dónde está la educación. (Mészáros, 2008)

Introducción

Sin tregua ni éxito, el pueblo uruguayo sostiene una lucha por la educación de sus hijos, hace más de medio siglo. También lo hace sin la contracara de gobiernos, sensibles frente a las demandas populares de más y mejor educación pública, y, responsables (en la acepción más estricta del término) ante el imperativo de hacer cumplir el derecho a la educación y a lo largo de toda la vida, de todos los habitantes del país.

Ahora bien, cuando se dice "educación" no todos piensan en lo mismo. Lo preocupante es cuando se da un pensamiento para los propios hijos, y otro para los hijos de los demás. Problema grave, si los hay.

* Magister en Educación, UNER, Argentina; Posgraduada en Ciencias Sociales, FLACSO; Licenciada en Ciencias de la Educación, UdelaR y Maestra de Educación Primaria egresada de los Institutos Normales; docente e investigadora en el Centro Regional de Profesores del Centro, Florida; estudiante del Diplomado en Pedagogía para Jóvenes y Adultos del CREFAL, México.

Precisiones iniciales

La educación emerge de proyectos políticos, económicos y sociales; por lo mismo su análisis convoca múltiples dimensiones. Esto explica su complejidad al tiempo que alerta contra los análisis simplistas o de una sola nota. Éstos facilitan la desinformación y la arraigada costumbre de buscar culpables a problemáticas que involucran a todos los adultos de una sociedad dada, por la sencilla razón de que son responsables de lo que les ocurra a "los nuevos", en feliz expresión de Enrique Dussel.

Aunque no siempre sea obvio, la educación se configura de acuerdo al modelo o proyecto de país dentro del que materializa la variedad de sus formatos. Aunque no determinada, está altamente condicionada por el mismo. Según lo que se priorice en materia productiva, según la distribución de la riqueza producida y la participación en definiciones que hacen a la misma se va organizando, especialmente en el ámbito de la educación formal, el legado cultural que se considera necesario ofrecer a los niños y jóvenes, con la salvedad de que las definiciones no son las mismas para todos los sectores o clases sociales en términos simbólicos y materiales. Estas definiciones, igual que las referentes a la producción y distribución de la riqueza, forman parte del sistema de representación ciudadana del que se nutre la democracia uruguaya en períodos legitimados por el sufragio ciudadano. Por su parte, la educación no formal, que ocurre fuera del sistema educativo oficial, tiene otras libertades en su configuración, al tiempo que problematiza, en el mejor de los casos y en forma heterogénea según su procedencia, la cristalización o congelamiento de las formas de construir institucionalidad educativa dentro del sistema educativo formal.

Estos procesos, que algunos autores analizan críticamente, se dan hoy al interior de la región, en la transición del modelo de "estado benefactor" de la primera fase del siglo XX, al de "libre mercado" de fines del XX y lo que va del XXI (Barba Solano-Cohen, 2011; Arim-Vigorito, 2009). En ese marco, comenzó a fines del siglo XX, un proceso de implementación de reformas sociales con foco en transferencias estatales condicionadas.

Una de las más estrechamente vinculadas a la educación formal es la de asignaciones familiares, que si bien tiene larga data, se reconfigura en los últimos años. Para ser breve, puede decirse que los autores discuten el relativo éxito de este y otros instrumentos en la lucha contra la pobreza, pobreza extrema e indigencia. En el centro del debate están cuestiones como: vincular la condicionalidad a la educación en términos de capital humano[1] ; la superposición caótica de programas; las dificultades de la regulación y los impactos no deseados en la población y su relación con el trabajo; y, en el extremo, las posibilidades reales de revertir los procesos de segmentación y exclusión social desde

[1] Se retomará este punto en particular, en párrafos siguientes.

políticas sociales focalizadas. Por aquí hay un amplio espacio de análisis que solo queda enunciado por razones de espacio. Una interrogante central es acerca de las posibilidades de cumplir los objetivos de integración y cohesión, concepto este último fuertemente interpelado en un trabajo ya citado (Barba Solano, 2011). La otra interrogante, en estrecha relación con la anterior y más bien retórica, es si el derecho a la educación logra efectivizarse desde contraprestaciones, o es solo una forma de dilatar los conflictos sociales inherentes a la pobreza, sin reformas estructurales que generen trabajo en consonancia con todos los demás derechos humanos, y en relación estrecha con esa forma de humanización histórica para la especie: el trabajo.

La experiencia uruguaya: entre lo que se intentó y lo que se tiene

La educación como práctica social trasciende la institución escuela y supone responsabilidades políticas para todos los adultos de una sociedad, en especial para aquellos que toman las decisiones mandatados por el voto popular. Esto es así por la sencilla razón que, formar parte de una democracia representativa, supone la ética del que elige a sus representantes y sabe (o supone) que luego actuarán en su nombre, y del que es elegido a partir de un programa y sabe que debe llevarlo adelante más allá de sus vicisitudes personales.

También debe tenerse claro que la escuela en sentido genérico, es el lugar que certifica los saberes, e históricamente ha materializado las aspiraciones de aquellos sectores de la sociedad que fueron logrando niveles de participación lo suficientemente importantes como para incidir en el formato de ese recorte de lo social que es la institución educativa. Consecuentemente, siempre hubo excluidos más o menos reconocidos de las decisiones pedagógico-políticas y los sigue habiendo porque hay exclusores (Rivero, 2011). Se trata de una relación en la que generalmente se ve solo el primer término (Cohen, 2011), pero desde Freire (1921-1997) para acá, por lo menos en pedagogía, y, antes con Torres Bodet (1902-1974), se plantea que no hay excluidos sino incluidos perversamente en el sistema capitalista.

Volviendo a la representación como forma de gobierno, no cabe a todos el mismo nivel de responsabilidad -para este trabajo respecto a la educación y sus avatares-, como no cupo a todos el mismo nivel de participación en las decisiones políticas que ofrecían las condiciones estructurales de funcionamiento: presupuesto para la educación, relaciones pedagógicas trascendentes con las familias y comunidades, condiciones laborales y formación docente de alto nivel, entre otros.

Más allá de los gobiernos de turno, el proyecto de país del Uruguay en el largo plazo hasta el momento actual, promovió y promueve desde el punto de vista pedagógico lo que Davini (1997) conceptualizó como tradiciones en la formación de los docentes: *normalización, academicismo y eficientismo*. La categoría *tradición*, permite organizar el

análisis de ese fenómeno -imprescindible y de altísima complejidad- como lo es la educación, la que caracteriza a la especie y, en relación dialéctica con el trabajo, le permite ser tal.

Al interior de las tradiciones dominantes, y trascendiendo la formación docente en exclusiva para pensar en la totalidad, es posible considerar los fines de la educación: qué sociedad se pretende y/o legitima desde las tradiciones educativas que históricamente se materializaron en el país y, se considera aquí, siguen vigentes contradictoriamente, como todas las producciones humanas más allá de las intenciones "puristas".

Numerosas son las producciones académicas que han puesto en el centro la crítica a los fines de la educación que están la base de esas tradiciones: desde la normalizadora, una educación básica mínima con el centro en las normas y la disciplina; desde la académica, la estricta preocupación por contenidos disciplinares no incluye espacios de reflexión o son mínimos; desde la eficientista, una práctica centrada en resultados deja invisibles los procesos de enseñanza-aprendizaje al tiempo que convierte a la educación en una carrera de obstáculos con el reinado indiscutido de las pruebas internacionales y la consecuente ansiedad social que se construye cotidianamente sin dificultad, por la simplificación alarmante del fenómeno.

Costó un siglo llegar a casi toda la población desde primaria, y tenemos 2% de analfabetismo en personas de 15 y más años, según el último censo del INE. El "casi" y el 2, son el 100% de los derechos no ejercidos por cada una de esas personas y significa una omisión grave del país para sus vidas. O se piensa en la matemática desgajada del mundo, o se piensa en las personas a las que se sustrae gran parte del mundo.

En medio de la conocida "crisis de la educación en el Uruguay" enunciada a toda voz desde la prensa, las reflexiones escuchadas se corresponden fácilmente con las tradiciones mencionadas. Prevalecen consideraciones que pueden ubicarse sin dificultad en el modelo pedagógico eficientista y en el normalizador y, aunque en forma más soslayada, no queda fuera el académico.

El derecho a la educación se juega desde esa matriz ideológica, y por lo mismo, pone en jaque la afirmación de que exista una crisis que abarque todo el sistema educativo uruguayo público y privado en su tramo obligatorio, que para el país es hasta el bachillerato por Ley Nº 18.437 del año 2008.

Más claramente, existen sectores sociales que no atraviesan ninguna crisis de educación porque, según la tesis que se sostiene aquí, goza de buena salud su posibilidad de ser parte de toda la vida, y la relación dialéctica con el trabajo y el futuro no tiene fisuras. El mismo término precariedad le es extranjero, en todos los ámbitos

"…adueñarse de un recuerdo tal como este relampaguea en un instante de peligro" (Benjamin, W., 2007:67)

La educación pública en Uruguay es considerada un bien y un derecho inalienable, desde los inicios contradictorios de la nación: hubo escuela en Purificación, hubo escuelas antes de Varela y no dejó de haber escuelas y la consiguiente lucha por su mejora, desde la conformación del sistema educativo nacional a fines del siglo XIX.

Más allá de las dificultades y sobreponiéndose siempre a las mismas, muchos educadores del Uruguay han trabajado con pasión por mejorar sus prácticas y las condiciones estructurales de las mismas. Se hicieron propuestas integrales y especialmente atentas a las formas de ser de la comunidad de pertenencia de la "casa del pueblo", la escuela, aún en las peores condiciones que se pueda imaginar. Al mismo tiempo denunciaron que si no podían salvarse los adultos al menos había que salvar a los niños (A. Ferreiro), que la tarea docente se juega en el drama de ser cómplice de un sistema que aplasta por la miseria y el hambre y una escuela que busca la realización del ser humano integral (Jesualdo); que no hay educación posible sin la participación crítica y comprometida de las comunidades de origen y el trabajo productivo (M. Soler); que la sola denuncia de los "pueblos de ratas" (los mismos que se reeditan hoy en las periferias de las ciudades y no tan en las periferias), no alcanza pero es un paso obligado y que el analfabetismo no es un problema pedagógico sino político, económico y social (J. Castro)[2].

Sería muy ingenuo para algunos y muy cínico para otros, pensar que esos y tantos proyectos que se excusa por no mencionar aquí, quedaron sin sustento por casualidad o ineficiencia de sus gestores. En todos los casos, los maestros fueron destituidos, obligados a abandonar el proyecto, renunciaron, o en el caso dolorosamente extremo de Julio Castro, asesinado en la última dictadura militar (1973-1985). En todos los casos se negaron los imprescindibles recursos para llevar adelante o continuar experiencias que hoy, enseñarían mucho acerca de, qué es educar, qué es la escuela para los hijos del pueblo, qué es enseñar, aprender, ser docente.

En otro orden, cuando la escuela primaria ya no fue considerada suficiente para los trabajadores, no para los gobiernos que estaban distraídos en asuntos "más importantes", fueron las propias familias que demandaron liceos para sus hijos en un movimiento que se conoce como "la lucha por los liceos populares". Esto se da mayoritariamente en el interior del país, eternamente relegado en materia de educación, donde los vecinos

[2] Para una lectura detallada de obras y experiencias, puede leerse: Demarchi, M. y Richero, N. (1999); Castro, J. (1993; 1985); Prada et. al (1987); Jesualdo (1947); Soler, M. (2005); Ferreiro, A. (1974); Figari, P. (2007).

conseguían los locales, conseguían los profesores y reclamaban al Consejo de Educación Secundaria del momento, la habilitación hasta que la conseguían.

Dice Gentili (2011:110) en una frase elocuente, que los pobres encontraron su lugar "a empujones" en los bancos de una institución que no estaba pensada para ellos. Y como no estaba pensada para ellos, tampoco estaba previsto "el gasto". Hoy, los que mandan a sus hijos a colegios privados "de excelencia", con todo incluido (diversión, trabajo corporal, música, segundas lenguas (no como palabras sueltas sino como producción cultural), etc., que lo hacen sin reparar en gastos porque la educación es un bien, y es al mismo tiempo una apuesta al futuro (sin inestabilidad laboral, sin dificultades para alimentarse, vestirse, viajar y seguir estudiando toda la vida, porque es un placer y porque devuelve mucho placer material y espiritual), son los que, en todos los medios, se rasgan las vestiduras sacando cuentas de cuánto se le dio a la educación pública y qué resultados se obtuvieron de acuerdo al esfuerzo realizado. Aumentar el gasto social no es un esfuerzo, es un deber, y si se trata de educación, todo el país está en falta por no hacer efectivo el derecho a la educación de las nuevas generaciones y de todos, desde una perspectiva trascendente y no utilitaria.

La educación tiene sentido en sí misma para todos; no la tienen que ir a buscar al mercado laboral los más pobres. Se trata de formar humanidad, no autómatas, como establecía Pedro Figari (2007) hace un siglo, cuando intenta transformar el encierro absurdo de niños y jóvenes pobres, en un espacio de formación de "obreros-artistas". Claro que puede ensayarse una mirada crítica a planteos de corte funcionalista de hace 100 años, lo grave es que ni siquiera llegamos a ese nivel de análisis; se está más lejos y se es más conservador.

Uno de los problemas más acuciantes: la educación media[3]

En una síntesis del informe de UNICEF (2012)[4] pueden apreciarse las dificultades que el país no ha logrado revertir. Solo se tomarán aspectos referidos a la educación media, por ser el tramo más problemático hoy, pero con la salvedad, de que cada tramo es absolutamente dependiente de momentos de apropiación cultural anteriores y simultáneos, dentro y fuera del sistema educativo, los que tienen relaciones estrechas con las condiciones de vida de las familias.

[3] Para acceder a un estudio regional por grupos de países según logros y dificultades, puede consultarse el informe de SITEAL disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189945s.pdf

[4] En la bibliografía se indica el sitio para ver la síntesis a la que se refiere aquí, y también el documento completo.

Culminación de ciclos educativos en Uruguay (total del país) para grupos de edad seleccionados según ingreso y área geográfica de residencia. Año 2009.

CUADRO 1

Inequidad según ingresos	Media básica	Media superior
Quintil 1 (más pobres)	37.5%	8%
Quintil 5 (mayores ingresos)	94.9%	70.5%
Fuente: Elaboración propia en base a documento de UNICEF.		

CUADRO 2

Inequidad según área geográfica	Culmina media superior
Montevideo	44.6%
Interior	27.3%
Fuente: Elaboración propia en base a documento de UNICEF.	

CUADRO 3
Porcentajes de jóvenes de 20 a 24 años que terminaron media superior (comparación entre países MERCOSUR)

País	Pobres %	No pobres %
Argentina	42.13	85.18
Brasil	23.73	63
Chile	59.99	81.85
Uruguay	6.35	36.41

El problema trasciende fronteras y es analizado desde diversos centros de investigación regionales. "*La educación no es, ni nunca ha sido una 'meta social', en América Latina*" constituye una de las desafiantes tesis que plantea Gentili (2011:103-120) y que desarrolla con profusa información cualitativa y cuantitativa en un trabajo reciente.

Alude a una expansión en ese tramo y en América Latina, que se realiza en el marco de una frágil o inexistente institucionalidad democrática. Mientras en la región se llega a la desigualdad más grande del planeta en términos económicos, se produce un fenómeno de ampliación de oportunidades educativas para los más pobres. Considera que el fenómeno puede interpretarse como: gobiernos que despreciaron históricamente los derechos de los más pobres, consideraron importante la escolarización del pueblo (improbable para el autor); también desde la perspectiva política de que se domina mejor inculcando la ideología de que la escuela, por sí sola, libera de los males de la pobreza y la marginación; y una última, que *"engañados o no, iluminados por la sabiduría*

de la vida y del sufrimiento o, simplemente, hartos de tanto maltrato, los pobres fueron a ocupar su lugar en el sistema escolar" (Gentili, 2011:108).

Como era de esperarse, la respuesta del Estado a nivel regional, no estuvo a la altura de esas luchas, las cuales tuvieron su correlato en fragmentación escolar, escasez y/ o insuficiencia de recursos, docentes e instituciones sobrecargados, indiferencia del sistema a los sectores más postergados.

Uruguay no escapa a esas características más allá de reformas puntuales, nunca evaluadas ni sostenidas más allá de un período de gobierno. Es como si fuera más importante que cada gobierno deje su sello (Díaz Barriga, 1991) antes que trabajar a favor de prácticas significativas que mucho dependen de esfuerzos solitarios.

Cabe puntualizar que de la mano del voluntarismo, por noble que sea la fuerza que lo empuja, la educación tarde o temprano se quiebra, por el desgaste inevitable de sus protagonistas. En este sentido, los planteos dicotómicos nunca llevaron ni llevarán a nada: que los docentes trabajen más sin cambios presupuestales, o, solo con un mejor presupuesto se resuelven todos los problemas[5]. Si a esta altura de la crisis social a la que se asiste con un 17% de jóvenes entre 14 y 24 años que ni estudian ni trabajan, y un escaso 30% que termina la educación básica *obligatoria por ley* (INE-ECH, 2009), no se tiene la capacidad de dialectizar el fenómeno y considerar en su totalidad todas las variables en juego; entonces las dificultades parecen insalvables.

La propuesta es pensar los problemas de la educación, en especial la educación media, como un emergente del problema social y económico de fondo. Hace más de medio siglo se planteaban cuestiones similares para el Uruguay (Grompone, 1947), en una obra cuyo título es muy sugerente: *Problemas sociales de la enseñanza secundaria.* Se establece allí que la clase media lo espera todo de la educación, mucho más allá de lo que ésta por naturaleza puede darle a sus hijos. Cuando estudiar después de la primaria era natural para las clases medias y altas, porque el resultado lógico era más y mejor educación y trabajo seguro, este problema no existía. El asunto hoy es, que la promesa de mejor trabajo, mejor calidad de vida, mejores sueldos después de la educación, no tiene forma de resolución para grandes mayorías.

Apuntes finales e incompletos

Una puntualización importante es que la educación del país, desde su controvertida independencia, siempre estuvo en la agenda política y eso no la salvó de nada, o por lo menos de nada de lo que alarma hoy a la clase política tanto como (se supone) a la población en general.

[5] Vale recordar que las recomendaciones de UNICEF desde la década del 70 son de no menos del 6% del PBI para la educación, y Uruguay sigue en poco más de 4%. En reciente investigación (2009), que aborda un estudio de caso, se trabaja el fenómeno de la desafiliación y el regreso al ciclo básico y la conflictiva relación entre políticas macro y necesidades al interior de la escuela, entre otros tópicos (2012).

Otra puntualización es que, sin desconocer la importancia de la educación para cualquier sociedad y en todo tiempo, es preciso pensarla en su contexto de producción como práctica social, al tiempo que -sin alarma respecto a resultados altamente previsibles desde hace por lo menos 50 años- se intenta superar una serie de falacias que están en la génesis de las prácticas educativas y políticas actuales. Por nombrar algunas: educación y trabajo van separadas (o en el mejor de los casos la educación va primero y el trabajo le sigue como correlato lógico); a mayor control, mayor eficiencia; cuanto más se mide, mejores son los resultados.

En este debate las voces que más resuenan son las de economistas, mandatarios, ministros, periodistas, escritores, etc., porque la educación importa a todos y es saludable. Pero es raro asistir a entrevistas a docentes en actividad, directores y directoras de centros educativos, estudiantes, familiares de estudiantes que están cursando el ciclo obligatorio y que sean convocados por esa condición. La imposibilidad de *"pronunciar el mundo"* (Freire, 2000) ubica a los sujetos de la educación, estudiantes, docentes y familias, en objetos de una práctica alienada: nada pueden decir de ella; nadie lo espera, a veces, ni ellos mismos.

En otro orden, las condiciones laborales de los trabajadores de la educación, sostienen la fragmentación de un sistema educativo que funciona a distintos niveles. En el sistema público existen factores que atentan contra buenas prácticas desde hace décadas: modalidad de elección de horas (anual) e inestabilidad laboral en educación media; concentración de horas sin contraparte de regulación salarial y con desconocimiento de la complejización de la tarea al tomar varios cursos de distinto nivel; desequilibrio agudo entre horas de docencia directa e indirecta; ausencia de equipos multidisciplinarios de apoyo a la docencia frente a perfiles estudiantiles diversos, entre otros; sistema jerárquico contra-profesional que lesiona la autonomía. ¿Cómo atentan estos aspectos contra el derecho a recibir la mejor educación? Desde todos los frentes: desaliento de docentes y alumnos; rezago y desafiliación; malestar institucional; indiferencia familiar; actitud no profesional de los docentes, entre otros. Davini (1997) entre otros autores, refiere a la percepción colectiva del carácter no-profesional de la tarea docente; éste nace como funcionario del Estado normalizador. Le debe obediencia y lealtad. La herencia de significado de la docencia en este sentido, es muy fuerte. Recibir directivas inapelables acerca de tareas que le son propias, va de la mano con tradiciones de control y vigilancia que presuponen una división del trabajo entre quienes piensan y quienes hacen.

Interesarse por la educación es un gran paso, pero ello implica el abordaje simultáneo de un conjunto de dimensiones que generalmente se tratan por separado. No obstante, es esencial el logro de mejor presupuesto para ofrecer: mejor formación de los docentes; mejores espacios educativos y recursos; grupos reducidos de estudiantes por docente; equipos de apoyo psicopedagógicos estables; más y mejor propuesta curricular.

De todas formas, sin un modelo productivo que ofrezca a cada quien esperanzas para el futuro y no precisamente como capital humano, es difícil revertir la desafiliación de los jóvenes. Sin olvidar que hay demasiada producción cultural no disponible para muchos, incluso dentro de la escuela.

Bibliografía

ARIM, R., CRUCES, G., VIGORITO, A. (2009): "Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", CEPAL-Chile; disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/35285/sps146-LCL3002.pdf consultado 15 de abril de 2010.

BARBA SOLANO, C., COHEN, N. (2011): "Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina", Colección CLACSO-CROP, disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/BarbaSolano-Cohen.pdf, consultado el 20 de marzo de 2012.

CASTRO, J. (1993), *El banco fijo y la mesa colectiva*. Montevideo, Editorial Revista de la Educación del Pueblo.

________ (1985), "Cuadernos de Marcha: Julio Castro". Tercera época. Año I, Nº 7, Montevideo.

DAVINI, M. (1997), *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires, Paidós

DEMARCHI, M. y RICHERO, N. (1999), *La educación rural en el Uruguay.* Montevideo, Dpto. de Publicaciones de FHCE, UdelaR.

FERREIRO, A. (1974), *La enseñanza primaria en el medio rural.* Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

FIGARI, P. (2007), Educación y Arte. Montevideo, Ministerio de Relaciones Exteriores, UTU.

GENTILI, P. (2011), *Pedagogía de la igualdad.* Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

GROMPONE, A. (1947), *Problemas sociales de la enseñanza secundaria.* Buenos Aires: Ediciones Calíope.

PRADA, A., SOLER, M., RODRÍGUEZ, U., VALLARINO, Y. (1987), *Julio Castro educador de pueblos*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.

RIVERO, R., MAÑÁN, O., CABRERA, R. (2012), *Sujetos, aprendizaje y ejercicio del derecho a la educación. Los que regresan al Ciclo Básico del Liceo Nocturno de Florida.* Uruguay, ANEP, CFE.

SOLER, M. (2005), *Réplica de maestro agredido.* Montevideo, Trilce.

SOSA, JESUALDO (1947): *Vida de un maestro.* Buenos Aires, Losada.

UNICEF (2012), "Observatorio de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Uruguay", disponible en: http://www.unicef.org/uruguay/spanish/observatorio-2012-web20121030.pdf, consultado el 23 noviembre de 2012.

UNICEF (2012), "Estancamiento de logros"; Equipo conjunto de Naciones Unidas para el apoyo en la elaboración de propuestas para la mejora educativa, disponible en:

http://www.unfpa.org.uy/userfiles/publications/54_file1.pdf, consultado el 15 de marzo de 2012

Recomendaciones de la Relatora Especial sobre el agua y el saneamiento al Estado uruguayo

La Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Agua y el Saneamiento, Sra. Catarina de Albuquerque, visitó Uruguay entre los días 13 y 17 de febrero de 2012 para *"evaluar la observancia al derecho al agua y el saneamiento"*.

En Informe presentado al Consejo de Derechos Humanos[1] , en su 21° período de sesiones, la Relatora *"… describe los marcos jurídicos e institucionales internos e internacionales existentes para la puesta en práctica de los derechos al agua y el saneamiento en el Uruguay, y* (…) *hace una evaluación general del disfrute de esos derechos, examinando específicamente las cuestiones de la accesibilidad y la asequibilidad y centrándose en particular en los grupos más vulnerables. También examina la aplicación de los derechos en las instituciones públicas, tales como el centro de detención de menores de Colonia Berro, y plantea sus preocupaciones en relación con los posibles efectos de los proyectos de inversión en gran escala sobre la cantidad y calidad del agua. La Relatora Especial pone de relieve la importancia de vigilar la aplicación de esos derechos asegurando la rendición de cuentas y el acceso a recursos* (…) [y] *formula recomendaciones al Gobierno sobre la puesta en práctica del derecho al agua y el saneamiento."*

La Relatora Especial visitó asentamientos irregulares en Malvín Norte, Casavalle, Barrio Borro y Casabó, Maldonado y Canelones, una planta de tratamiento de aguas residuales en Ciudad de la Costa y una planta de agua potable en Maldonado. Evaluó también la situación de los derechos al agua y el saneamiento de los niños recluidos en la Colonia Berro. Incluyó también un análisis de las personas sin techo, las que viven en cárceles, asentamientos irregulares y/o zonas rurales; también analizó los posibles efectos de los grandes proyectos de inversión sobre la cantidad y calidad del agua para las generaciones presentes y futuras y la importancia de vigilar la puesta en práctica de los derechos al agua y el saneamiento, así como la rendición de cuentas y el acceso a recursos efectivos en caso de violación de esos derechos.

En su Informe la Relatora Especial señala al gobierno que *"… los Estados deben garantizar el ejercicio del derecho al agua, de manera sostenible y sin discriminación, para las generaciones presentes y futuras. Teniendo en cuenta que los proyectos de inversión en gran escala pueden incidir en la disponibilidad de agua, el Estado debe adoptar medidas para prevenir los efectos negativos, comenzando por el análisis de las repercusiones de esas actividades económicas. El Gobierno debe considerar la posibilidad de aprobar el plan nacional sobre los recursos hídricos, que incluye la evaluación y verificación de la disponibilidad de*

1 Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-42-Add2_sp.pdf

agua potable en el país. (…) señala también la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental para asegurarse de que determinadas actividades económicas no menoscaben los derechos humanos al agua potable y el saneamiento."[2]

En sus conclusiones y recomendaciones concluye que: *"… el Uruguay ha hecho importantes esfuerzos para asegurar el acceso de su población al agua potable y el saneamiento. Las tasas de acceso del país demuestran que las empresas estatales pueden promover eficazmente la puesta en práctica de los derechos al agua y el saneamiento. Sin embargo, se requieren más esfuerzos para llegar a algunos grupos que siguen estando excluidos, especialmente los más vulnerables. El Estado ha demostrado su voluntad de afrontar la mayoría de los retos con vistas a hacer efectivo progresivamente el derecho al agua potable y el saneamiento, pero hay problemas que aún no están resueltos. A este respecto, la Relatora Especial recuerda al Gobierno del Uruguay que los actos de omisión pueden equivaler a violaciones de los derechos humanos, como en el caso de que no se adopten las medidas apropiadas para hacer posible el pleno ejercicio del derecho de toda persona al agua y el saneamiento. Los Estados están obligados a respetar los derechos humanos relacionados con el agua y el saneamiento actuando de la manera más rápida y eficaz posible para asegurar un suministro seguro, asequible y aceptable de agua y saneamiento para todos, en condiciones de dignidad"* [3] por cuanto recomienda[4] al Estado, entre otras cosas:

- " [Asegurar] *el disfrute de los derechos al agua y el saneamiento en todas las esferas de la vida, también para las personas que viven en la calle o en asentamientos irregulares o rurales, así como en todos los lugares públicos, incluidos los centros de detención de menores"*;
- "[Garantizar] *plenamente el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación interna, entre otras cosas velando por que esos derechos puedan ser invocados ante los tribunales nacionales e impartiendo capacitación al respecto a los profesionales del ámbito del derecho.";*
- *"[Ratificar] el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales."*;
- "[Velar] *por que la Institución Nacional de Derechos Humanos reciba suficientes recursos humanos y financieros.* (…) *pide que esta institución cumpla su mandato, en particular en lo que respecta a vigilar el disfrute de todos los derechos humanos en el Uruguay, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, y recibir denuncias de particulares."*;
- "[Adoptar] *un plan nacional completo sobre el agua y el saneamiento que garantice a todas las personas del Uruguay el ejercicio del derecho al agua y el saneamiento…".*

2 Párrafo 55, página 17.
3 Párrafo 56, página 18.
4 Ver párrafo 57, literales a) – i), páginas 18 – 19.

Ellos ponen las condiciones, nosotras seguimos poniendo el cuerpo
Interrupción voluntaria del embarazo

Lilián Abracinskas*

Desde los hechos consignados en el artículo publicado en el Informe anterior[1], muchos acontecimientos tuvieron lugar en el país en relación a la práctica del aborto y al debate parlamentario para su regulación. El proceso legislativo finalizó el 17 de octubre de 2012 con la promulgación de la Ley N° 18.987, luego de una compleja negociación política a nivel de la Cámara de Representantes, que introdujo modificaciones sustantivas al texto que había logrado la media sanción en el Senado, el 27 de diciembre de 2011.

El cuerpo legislativo optó por una ley que mantiene el delito del aborto tal como lo establece la Ley de 1938, pero suspende la aplicación de las penas previstas en los artículos 325 y 325 bis[2], siempre y cuando la mujer que enfrenta un embarazo no deseado, cumpla con una serie de requisitos y condiciones.

Durante las primeras 12 semanas de gestación "*la mujer deberá acudir a una consulta médica ante una institución del Sistema Nacional Integrado de Salud, a efectos de poner en conocimiento del médico las circunstancias derivadas de las condiciones en que ha sobrevenido la concepción, situaciones de penuria económica, sociales o familiares o etarias que a su criterio le impidan seguir con el embarazo en curso*" (Art. 3 de la Ley N° 18.897).

El médico dispondrá para el mismo día o para el día siguiente, la consulta con un equipo interdisciplinario integrado por ginecólogo, profesional de la salud psíquica y del área social que deberá informarle a la mujer sobre las características de la interrupción del embarazo *"y de los riesgos asociados a esa práctica (…) las alternativas del aborto provocado incluyendo los programas disponibles de apoyo social y económico, así como respecto a la posibilidad de dar su hijo en adopción."* (Art. 3). El cometido del equipo será el de

* Directora de la organización feminista Mujer Y Salud en Uruguay – MYSU. Activista y defensora de los derechos humanos, Técnica en Anatormía Patológica y egresada de la Licenciatura en Ciencias Biológicas de la UDELAR.

[1] ABRACINSKAS, L. "El medio vaso lleno, el medio vaso vacío: la situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay" En: Derechos Humanos en el Uruguay; SERPAJ, 2011 págs. 230-237.

[2] Ley N° 9.763, "Artículo 325. Aborto con consentimiento de la mujer. La mujer que causare su aborto o lo consintiera será castigada con prisión de tres a nueve meses. Artículo 325 (bis). Del aborto efectuado con la colaboración de un tercero con el consentimiento de la mujer. El que colabore en el aborto de una mujer con su consentimiento por actos de participación principal o secundaria será castigado con seis a veinticuatro meses de prisión."

desestimular la práctica del aborto y contribuir a superar las causas que puedan inducir a la mujer a solicitar la interrupción.

Posteriormente ella dispondrá de un periodo de reflexión mínimo de cinco días, transcurrido el cual "*si la mujer ratificara su voluntad de interrumpir su embarazo ante el médico ginecólogo tratante, se coordinará de inmediato el procedimiento que en atención a la evidencia científica disponible, se oriente a la disminución de riesgos y daños.*" Sea cual sea la decisión que adopte, el médico y el equipo interdisciplinario dejarán constancia de todo lo actuado en la historia clínica de la *"paciente"*.

Para los embarazos producto de una violación, el plazo para realizar la interrupción se extiende hasta la semana 14, previa presentación de la denuncia judicial y no se establece plazo cuando haya grave riesgo de salud para la mujer o el feto tenga malformaciones incompatibles con la vida extrauterina.

La ley reconoce el derecho de los profesionales y del personal de salud de objetar conciencia para intervenir en los procedimientos, e incorpora el concepto de respeto a *"la objeción de ideario"* de las instituciones que están en desacuerdo con la interrupción del embarazo.

La norma promulgada que es tan detallada en ponerle condiciones a la mujer, sin embargo omite estipular sanción penal o administrativa cuando el Estado, las instituciones de salud o los profesionales actuantes -por acción u omisión- incumplan con las disposiciones establecidas. Por lo tanto, la única que deberá enfrentar la posibilidad de ser penada es la mujer, tal como lo dictó hace 74 años la Ley N° 9.763, que no fue modificada en este proceso legislativo.

Para un debate que acompaña la redemocratización del país desde la década de los 80. Para una problemática que estaba invisibilizada y que alcanzó status público por la denuncia, el reclamo y la acción sostenida de las organizaciones feministas y de las mujeres organizadas, siendo notorio el consenso democrático a favor del cambio legal construido desde una campaña ciudadana, sustentada por un amplio y diverso frente social, constituido por la mayoría de las organizaciones defensoras de los derechos humanos; y teniendo en cuenta la mayoría de la opinión pública a favor de la despenalización del aborto por voluntad de la mujer. El país y su gente merecían una norma que expresase el nuevo contrato social y se adecuara a las transformaciones procesadas en el campo del reconocimiento pleno de los derechos sexuales y reproductivos. Esto hubiese reposicionando al Uruguay a la vanguardia de los países de avanzada en la región y en el mundo. Pero, el Poder Legislativo optó por poner en duda la capacidad reflexiva de las mujeres para tomar sus decisiones y afilió al paradigma del poder médico, tutelando sus opciones reproductivas.

Los profesionales como *"intermediarios de la verdad"* (Carril, E.; López Gómez, A., 2008) son reforzados por la ley en su poder (real o imaginario) de influir en el curso

de los acontecimientos vitales. Los profesionales de la salud son consagrados como agentes represores (Barrán, 1990) cuya palabra producirá efectos notables sobre la subjetividad de las mujeres para lograr que se cumpla el espíritu de la ley. El dispositivo de control social ejercido por la Medicina sobre el cuerpo de las mujeres, se cristaliza como herramienta de disciplinamiento para cumplir con los cometidos del legislador.

Realidad y política

Mientras el cuerpo legislativo deliberaba y hacía énfasis en las creencias personales de los representantes, en lugar de garantizar la libertad de conciencia de la población a la que representan, entre el 28 de febrero y el 19 de marzo del 2012, dos mujeres murieron por aborto clandestino. Uno de los decesos fue en el Hospital de Clínicas y el otro en el Hospital Pereira Rossell. Una de ellas tenía 28 años, la otra 32, y ambas contaban con siete semanas de embarazo. En ambas situaciones, en muy corto plazo hubo procesos infecciosos sobre los que nada se pudo hacer para revertirlos y fallecieron en muy pocas horas. Las autoridades sanitarias a pesar de haber realizado auditorías y autopsias verbales para determinar las causas, no pudieron dar respuesta sobre lo sucedido.

Cuando a finales de diciembre de 2011 se aprobó el proyecto en la Cámara de Senadores, las perspectivas sobre los resultados del debate auspiciaban una aprobación sin dificultades, dado que la bancada oficialista -que históricamente impulsó y apoyó el cambio legal- tenía la mayoría parlamentaria y el presidente electo, José Mujica, había manifestado desde la campaña electoral que no vetaría (como no lo hizo) la ley que aprobase el Parlamento. Pero, los diputados Lima y Semproni, cuyas bancas fueron obtenidas por votos del Frente Amplio, manifestaron no acompañar el posicionamiento de la fuerza política y actuar de acuerdo a sus convicciones personales. En un caso, por principios religiosos del legislador y de su agrupación salteña, en el otro, por entender que las mujeres no tienen derecho a decidir sobre otra vida aunque la porten en sus cuerpos. A partir de allí, se instaló en la negociación parlamentaria la lógica de rebajar el texto todo lo que fuese necesario para obtener los votos faltantes, dando lugar a la propuesta del diputado Posadas del Partido Independiente, que no era respaldada ni por su único compañero de bancada. Posadas desde una posición minoritaria logró que su proyecto sustituyera casi por completo al votado por la mayoría del Senado.

"Lejos están los días en que el Parlamento era el lugar de los grandes debates políticos y filosóficos que precedían a la aprobación de las leyes. Vivimos el tiempo del simulacro, y eso son hoy los debates en el Parlamento: repetición de muletillas intercaladas con frases escritas a las apuradas para ser enviadas por Twitter, mientras se aprueban, o no, normas prácticas que establecen remiendos más o menos eficaces en el deshilachado tejido social. Claro que algunos defienden este giro de las cosas: en estos días parece mejor tomar medidas prácticas, negociar los votos para que sean aprobadas y olvidar la cháchara en torno a cuestiones pretenciosamente universales como la Igualdad o la Justicia. (…) La minoría absoluta representada por el voto

de ese diputado se impuso por sobre las exigencias de las mujeres que durante años exigieron respeto a su derecho a decidir. Se impuso por sobre la mayoría absoluta de votos que debería haber asegurado el Partido de gobierno. Y se impuso, sobre todo, por encima de la cuestión de que las mujeres no son cuerpos a preservar, o usinas reproductivas, o nenas bobas, sino sujetos políticos capaces de evaluar sus condiciones de vida, sus proyectos y sus aspiraciones. Capaces de decidir, aunque esa decisión sea considerada inmoral o inconveniente o desagradable por unos pocos o por unos cuantos. Se impuso al precio de la infantilización de la mujer. (…) el desplazamiento de la lucha política desde el lugar de los reclamos revolucionarios hacia el de las prácticas reparatorias muestra un retroceso preocupante en la cultura política de una sociedad."
(Soledad Platero, de su artículo publicado el 28.10.2012 en Uypress)

Desafíos a futuro

Investigaciones nacionales (MYSU, 2010) y de la región (Castro, R., López Gómez, A., 2009) sobre práctica profesional en el campo de la salud sexual y reproductiva, dejan en evidencia que la acción profesional lejos de realizarse en función de los derechos de las mujeres pueden llegar a reforzar las desigualdades tradicionales en lo social y en lo cultural y reproducir los estereotipos de género formulados a lo largo de la historia (Schreiber, 2009). Si el plano de las prácticas sanitarias se configura en espacios para "educar a las mujeres", habrá que procurar que en la reglamentación e implementación de la Ley N° 18.987 promulgada, en lugar de promover la perspectiva conservadora de los roles de género, se garanticen perspectivas emancipatorias y de equidad de género para que la organización de los servicios y la intervención profesional se enmarque en la promoción y el respeto de los derechos de todas las mujeres (Erviti, 2009).

Sería deseable que los diversos actores (movimientos sociales, federaciones de la salud, asociaciones profesionales, organizaciones ciudadanas y la propia ciudadanía), además de las autoridades e instituciones involucradas en la implementación de la ley, se articularan en sus acciones para reparar en los hechos los déficits que conlleva la norma. Particularmente para cuestionar el valor y la autoridad técnico-científica que se le ha otorgado a apreciaciones de orden ideológico, político, religioso y hasta económico y social de las mujeres y de sus demandas por servicios.

Las connotaciones valorativas que el legislador le ha asignado a la práctica del aborto y que ha transferido a la función del equipo multidisciplinarlo sin establecer medidas que limiten la posibilidad del abuso en el quehacer profesional, deberán subsanarse fortaleciendo a las mujeres. La relación asistencial -donde el poder médico-paciente ha sido históricamente asimétrico- deberá sustituirse con mensajes, controles y medidas que refuercen, reconozcan y respeten a las usuarias como sujetos de derechos.

También habrá que enfrentar la posibilidad de un referéndum para derogar la ley si sus opositores obtienen las firmas para concretarlo.

Si bien se ha cerrado un ciclo, lejos está de finalizar el largo proceso de esta lucha.



Las mujeres seguimos en movimiento por nuestros derechos

Las organizaciones de mujeres y feministas hemos sostenido una larga y renovada lucha desde la recuperación de la democracia por la defensa de los derechos humanos de las mujeres y en esta lucha, el derecho a la autonomía física ha sido un componente central de la misma.

Ante el tratamiento en el pleno de la Cámara de Diputados del proyecto recientemente aprobado en la Comisión Especial de Salud sobre Interrupción Voluntaria del Embarazo, el próximo 25 de setiembre, queremos expresar públicamente nuestro posicionamiento.

Este proyecto no responde mínimamente a las demandas históricas de las organizaciones de mujeres, no se despenaliza el aborto, sino que se suspende la aplicación de la pena en determinadas circunstancias y condiciones.

La conducta delictiva permanece aún cuando se cumpla con el proceso administrativo exigido para el acceso a la práctica del aborto. Las mujeres quedan exentas de la pena pero no del **proceso penal, fuera de este procedimiento serán penalizadas, el delito del aborto se mantiene incluso dentro de las doce semanas y eso es inadmisible.**

La estigmatización social de quienes recurren a esta práctica y el mensaje de **disciplinamiento sobre el cuerpo de las mujeres se perpetúa.**

El procedimiento dispuesto para acceder al aborto dentro del sistema de salud es complejo y discriminatorio para las mujeres al ser sometidas a “defenderse” ante un Tribunal que hurgará sobre los motivos de su decisión y les impondrá un plazo de 5 días para reflexionar

La duda sobre la capacidad de las mujeres de decidir responsablemente sobre sus acciones, demuestran que el tutelaje del patriarcado está presente y las obliga a expresar su “voluntad” en un marco de presión y violencia institucional.

Las exigencias para acceder al aborto en caso de violación o incesto son desmedidas y vulneran los derechos de las mujeres y las adolescentes, revictimizándolas, sin considerar las situaciones traumáticas de quienes han transitado por episodios de violencia sexual.

La habilitación de la objeción de conciencia institucional en el marco normativo de este proyecto es preocupante, la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a servicios de interrupción voluntaria del embarazo en todo el Sistema Nacional Integrado de Salud es imprescindible para proteger el derecho a la salud de las mujeres y respetar su decisión.

La ciudadanía ha expresado la necesidad de un cambio legal que se adecue a la realidad social, los y las legisladoras tienen la oportunidad de avanzar en una normativa que refleje estas aspiraciones que hacen a un **sistema político laico y democrático.**

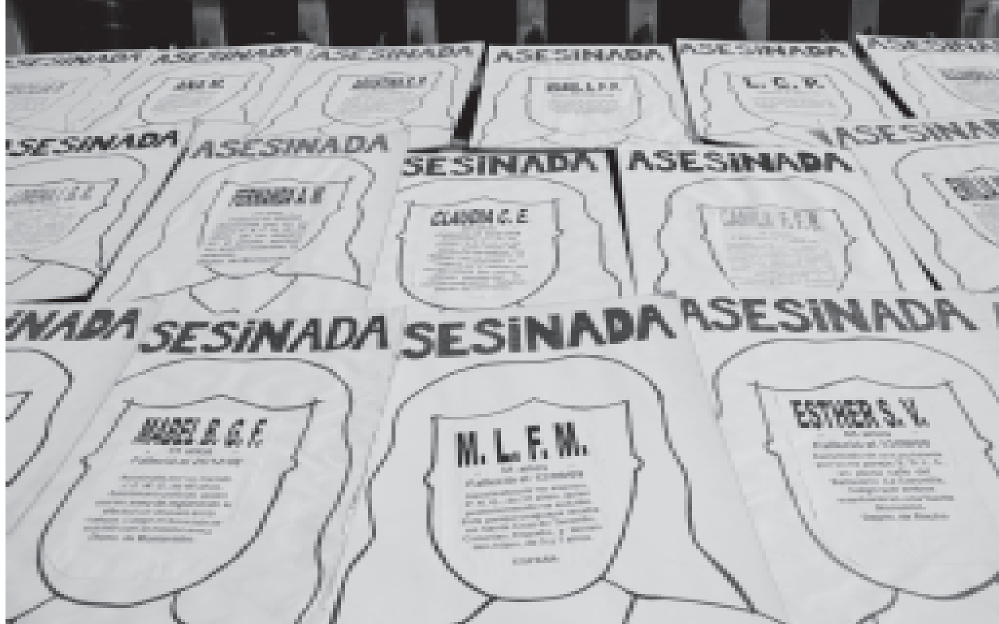
En nuestro país cada vez que una mujer decide practicarse un aborto, está incurriendo en un delito, la criminalización del aborto, la estigmatización social, la maternidad forzada y la clandestinidad son las caras de una situación de injusticia social y de inequidad de género cuyos costos recaen en el cuerpo de las mujeres.

En el marco del 28 de setiembre **Día por la Despenalización del Aborto de América Latina y el Caribe, adherimos a la Campaña Aborto Legal y Seguro: una cuestión de Derechos, una cuestión de Democracia** y exigimos que las mujeres uruguayas puedan decidir con libertad y dignidad la interrupción del embarazo.

Los derechos humanos de las mujeres no se negocian, se reconocen y se cumplen, **NO ACEPTAMOS MENOS.**

Coordinación General CNSmujeres

CNSmujeres
San José 1436 + 598 2908 99 19
Móvil 094 720 175
11200 Montevideo Uruguay
cnsmujeressecretaria@gmail.com
www.cnsmujeres.org.uy



© Agustín Fernández

Para que no me olvides: la violencia doméstica en Uruguay, 2012

Flor de María Meza Tananta*

La violencia doméstica sigue siendo en Uruguay la más cruel de las violencias contra las mujeres, pues es la que sigue cobrando más vidas y dejando más víctimas sobrevivientes con las secuelas que sabemos deja este flagelo. Las fallecidas son de distintas edades, distintas clases sociales, distintas ocupaciones. Creemos que la lucha contra esta violencia machista debe también pasar por conocer las historias de las mujeres víctimas, de aquellas que no pueden contar su historia. Reivindicar su memoria debe formar parte de visibilizarlas y de que la sociedad reconozca en ellas más que un número en las estadísticas, reconozca la impostergable tarea de reaccionar ante estas muertes anunciadas y de comprometerse individual y colectivamente a erradicarla.

Aleska, más que un caso, una vida

Aleska Carolina Techera Portillo tenía 15 años cuando fue asesinada por Aníbal Viña de 38 años, el 10 de marzo de este año. En los últimos días previos a su asesinato

* Maestranda en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la UCUDAL. Docente de Derechos Humanos y Género y Derecho, Coordinadora del Grupo Derecho y Género de la Facultad de Derecho de la UdelaR. Docente del Diplomado de Derechos Humanos del IIDH y la AUSJAL. Asesora de la Secretaría de la Mujer de la Intendencia de Montevideo.

había recibido innumerables llamadas y mensajes de texto pidiendo verla para convencerla de reanudar la relación que habían mantenido hasta hace un tiempo. Ese día Aleska se encontraba preparando el primer cumpleaños de su hijita. Aleska no regresó. El agresor le había escrito "*si no sos mía no sos de nadie*" y creyéndose su dueño la asesinó y tiró su cuerpo detrás del Saint Bois.

Al ver que Aleska no regresaba su familia empezó su búsqueda, primero ante familiares y amigos y luego ante la Policía realizando la denuncia correspondiente por desaparición. Uno de los medios que recoge la noticia afirma "*Según informó (…) el vocero de la Jefatura de Policía de Montevideo José Luis Rondán, (…) la investigación apunta ahora a establecer la relación de la fallecida con el consumo de droga, ya que «varias coordinadas (sic) del caso apuntan a que la chica estaba inserta en ese sórdido mundillo»*[1] .

Aún ahora, 2012, después de 10 años de contar con la Ley N° 17.514 y con innumerables instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres que son norma de cumplimiento obligatorio en Uruguay, algunos funcionarios que intervienen en situaciones de violencia doméstica siguen descalificando a las víctimas basándose en estereotipos y en prejuicios. Sobre este punto ya se ocupó la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia Campo Algodonero vs. México[2] .

La Corte analiza la utilización de estereotipos de género por parte de agentes estatales y su efecto en la impunidad de estos crímenes. La Corte cita el informe *Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia*, publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2007, indicando que: *"[l]a influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales"*

Si bien la sentencia condena al Estado de México, el resto de los Estados Parte de la Convención Americana y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujer (Convención de Belém do Pará), deben seguir el camino trazado en la sentencia, corrigiendo y/o aplicando las medidas que la misma impone, para de esta manera, allanar el camino internamente y evitar así que casos similares sigan llegando al sistema.

[1] Fuente: http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_162753_1.html

[2] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

La violencia doméstica y el derecho a un proyecto de vida

A Aleska le arrebataron muchas cosas tempranamente, y de ello da cuenta su corta historia. A los 13 quedó embarazada, a los 14 era madre y a los 15 años le quitaron la vida. Ella no tuvo la posibilidad de plantearse un proyecto de vida, el que todos y todas tenemos por el solo hecho de ser personas.

El derecho a un proyecto de vida viene siendo desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por la jurisprudencia comparada y por parte de la doctrina. La Corte Interamericana ha dado cuenta de ello desde 1998, mediante las sentencias de los casos *Loayza Tamayo vs. Perú* (reparaciones, 1998), *«Niños de la Calle» vs. Guatemala* (fondo, 1999, y reparaciones, 2001), *Cantoral Benavides vs. Perú* (reparaciones, 2001) caso *"Tibi vs. Ecuador",* 2004; sentencia de fondo caso *"Maritza Urrutia vs. Guatemala",* 2003; sentencia de fondo en el caso *"Mirna Mack Chang vs. Guatemala"*, 2003[3] .

El Juez Cançado Trindade en su voto razonado en el caso *Gutiérrez Soler v. Colombia* agrega algunas reflexiones que enriquecen el avance jurisprudencial de este derecho humano, especialmente en el primer punto que denomina *"El tiempo, el Proyecto de vida y la Vulnerabilidad de la Existencia Humana".*

Así, Cançado Trindade afirma que *"Todos vivimos en el tiempo, que termina por consumirnos. Precisamente porque vivirnos en el tiempo, cada uno busca divisar su proyecto de vida.* ***El vocablo 'proyecto' encierra en sí toda una dimensión temporal. El concepto de proyecto de vida tiene, así, un valor esencialmente existencial, ateniéndose a la idea de realización personal integral. Es decir, en el marco de la transitoriedad de la vida, a cada uno le cabe proceder a las opciones que le parecen acertadas, en el ejercicio de plena libertad personal, para alcanzar la realización de sus ideales. La búsqueda de la realización del proyecto de vida desvenda, pues, un alto valor existencial, capaz de dar sentido a la vida de cada uno***[4]***.*** *Es por eso que la brusca ruptura de esta búsqueda, por factores ajenos causados por el hombre (como la violencia, la injusticia, la discriminación), que alteran y destruyen de forma injusta y arbitraria el proyecto de vida de una persona, revístese de particular gravedad, -y el Derecho no puede quedarse indiferente a esto-. La vida -al menos la que conocemos- es una sola, y tiene un límite temporal, y la destrucción del proyecto de vida acarrea un daño casi siempre verdaderamente irreparable, o una u otra vez difícilmente reparable".*

Cançado Trindade reafirma que en el marco del amplio deber general de los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consagrado en su

[3] Asimismo, el derecho a un proyecto de vida también ha sido invocado por los peticionarios ante la Corte en otros casos como el caso *Hermanos Gómez Paquiyauri versus Perú*, 2004, caso *Molina Theissen versus Guatemala*, 2004 y caso de la *Masacre de Plan de Sánchez versus Guatemala*, reparaciones, 2004.

[4] El resaltado corresponde a la autora.

artículo 1(1), de respetar y asegurar el respeto de los derechos en ella consagrados, es responsabilidad del poder público *asegurar a todas las personas bajo la jurisdicción de dichos Estados la plena vigencia de los derechos protegidos, esencial para la realización del proyecto de vida de cada uno*[5] . Señala que en el caso de que este derecho fuera dañado y de ser posible la reparación, ésta se aproximaría de su modalidad *par excellence*, la *restitutio in integrum*. Sin embargo, agrega que en la mayoría de los casos *ésta se muestra imposible (como, entre otros, en los casos de víctimas de la tortura, que sufren secuelas por toda la vida)*.

Es también de destacar la opinión de los jueces Cançado Trindade y Abreu Burelli en su voto concurrente en el caso *Niños de Guatemala vs. Guatemala* respecto a que el derecho de vida es consustancial al derecho a la existencia y que requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana. Así expresan que "*El proyecto de vida se encuentra indisolublemente vinculado a la libertad, como derecho de cada persona a elegir su propio destino. (...) El proyecto de vida envuelve plenamente el ideal de la Declaración Americana [de los Derechos y Deberes del Hombre] de 1948 de exaltar el espíritu como finalidad suprema y categoría máxima de la existencia humana*"[6].

Ambos jueces dejan claro que "*una persona que en su infancia vive, como en tantos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano. Estos agravios hacen víctimas no sólo a quienes los sufren directamente, en su espíritu y en su cuerpo; se proyectan dolorosamente en sus seres queridos, en particular en sus madres, que comúnmente también padecen el estado de abandono. Al sufrimiento de la pérdida violenta de sus hijos se añade la indiferencia con que son tratados los restos mortales de éstos*"[7].

El cumplimiento de este nuevo derecho humano, nuevo en su reconocimiento jurisprudencial, en la legislación comparada y en parte de la doctrina, está normado en la Convención Americana como bien lo señala el Juez Cançado Trindade en su voto razonado en el caso *Gutiérrez Soler vs. Colombia*, y es deber del Estado Parte promover, respetar y hacer cumplir los derechos que la Convención consagra para garantizar que el "proyecto de vida" de todas las personas de ese territorio sea posible[8].

[5] Voto razonado del Juez A. A. Cançado Trindade, *caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. 12 de septiembre de 2005.

[6] Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Loayza Tamayo vs. Perú* (Reparaciones), Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C, n. 42, Voto Razonado Conjunto de los Jueces A. A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, párrs. 15-16.

[7] Ídem.

[8] Parte de esta reflexión fue publicada en el librillo "Seguridad y Adolescencia en Uruguay, pautas para un mejor relacionamiento con la policía". Amnistía Internacional. Montevideo, junio 2012.

Buenas prácticas del Estado uruguayo durante 2012

También es importante destacar algunos de los avances que se dieron en este año en torno al tema que nos ocupa. El primero recoge el pedido -de hace algunos años- de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con víctimas de la violencia doméstica y que está en el plano de la justicia reparatoria. El 16 de diciembre de 2011 fue promulgada la Ley N° 18.850, denominada "*Ley hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica. Se establece en su favor una pensión no contributiva y una asignación familiar especial*". Esta norma fue reglamentada por el Decreto 132/2011, de fecha 20 de abril de 2012.

El pasado 8 de agosto empezaron a adjudicarse las primeras nueve pensiones a niños huérfanos y niñas huérfanas por violencia doméstica. Así lo anunció el Presidente del Banco de Previsión Social, Ernesto Murro. Asimismo, explicó que había a la fecha 149 solicitudes en estudio. El monto de la pensión que se pagará es de $ 5.267 e incluye la cobertura de salud[9].

Creemos que es un paso importante el que da el Estado uruguayo con la implantación de esta medida reparatoria, que no solo es una ayuda para lo sobrevivencia de los beneficiarios sino que también da cobertura en la salud, y esperamos que dentro de ésta a la salud mental, que es una de los pendientes más urgentes para atender a los niños y niñas sobrevivientes de estos crímenes.

El segundo avance que destacamos es respecto a la implementación de las pulseras-tobilleras de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo en violencia doméstica.

El Ministerio del Interior y la Suprema Corte de Justicia presentaron el pasado 10 de octubre el sistema tecnológico de localización de personas en situaciones de riesgo en violencia doméstica (pulseras y GPS). Estas son 100 –para todo el país- y empezarán a usarse el 25 de noviembre, día internacional de la Lucha contra la violencia hacia las mujeres. Serán los jueces y las juezas quienes determinarán los casos que ameriten su colocación[10]. Se explicó que el agresor lleva un dispositivo GPS y una pulsera, y la víctima lleva el dispositivo GPS que tiene un botón de pánico.

Estas tobilleras son removibles y rompibles pero cada vez que una persona intente romper el sistema de seguridad, automáticamente se notificará al control de monitoreo ubicado en el Centro de Comando Unificado del Ministerio del Interior, y luego con la última localización se toma la acción correspondiente.

[9] Fuente: http://abilleira.wordpress.com/2012/08/26/menores-huerfanos-de-familias-victimas-de-violencia-doméstica-tienen-derecho-a-1-una-pension-mensual-2-una-asignacion-especial-similar-a-la-del-plan-de-equidad-3-asistencia-sicologica-4-derech/

[10] Fuente: https://www.minterior.gub.uy/index.php/es/categoryblog/1179-mi-y-scj-lanzaron-sistema-para-prevenir-casos-de-violencia-domestica

Esto, es producto del trabajo de la Comisión de trabajo interinstitucional creada para estos fines e integrada por miembros del Poder Judicial, Ministerio del Interior, Red Uruguaya de Lucha Contra la Violencia Doméstica y Sexual, el INMUJERES - MIDES, la bancada Bicameral Femenina y el Poder Judicial.

En el Protocolo de actuación para la implementación de estas medidas se argumenta que "***El alto número de muertes de mujeres en situaciones de violencia doméstica, la cantidad de denuncias recibidas y el bajo cumplimiento de las medidas cautelares registradas en Uruguay*** *hace imprescindible que el Estado adopte medidas efectivas de prevención de forma integral, estando atento a los factores de riesgo y a la vez fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia doméstica*"[11].

Este Protocolo hace referencia a los deberes del Estado uruguayo como Estado Parte de la Convención de Belém do Pará, deberes consignados en el Capítulo III "Deberes de los Estados" de dicha Convención. Es importante recordar que esta Convención dispone que los Estados partes deben actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres que ocurre tanto en espacios públicos como privados, que ocurra dentro del hogar o de la comunidad, perpetrada por individuos o agentes estatales.

Estos deberes también se encuentran consignados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en la Recomendación General Nº 19 de 1992 del Comité de dicha Convención referida a la Violencia Contra la Mujer y en la que se establece que ésta es una forma de discriminación y que viola los derechos humanos de las mujeres, entre otras.

Sin embargo, la implementación de este mecanismo ha encontrado resistencias de parte de algunos jueces quienes argumentan que la Ley de Violencia Doméstica, Ley Nº 17.514 "*(…) no habilita que el Juez de Familia pueda ordenar el uso de las pulseras y afirmó que sería necesario legislar sobre este nuevo tipo de control*"[12]. Otro argumento que la prensa consignó de parte de una magistrada es que "*(…) el mecanismo de las pulseras* ***"estigmatiza" al agresor*** *porque las pulseras son visibles*".

En este punto queremos recordar la Comunicación Nº 6/2005 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: caso *Fatma Yildirim vs. Austria*. En ésta, el Comité expresa que *"(…) el no haber detenido a Irfam Yildirim representa una violación de la obligación del Estado parte de proceder con la debida diligencia para proteger*

[11] Comisión Interinstitucional, Informe Final. Protocolo de actuación para la implementación de tecnologías de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo en violencia doméstica. Montevideo, 26 de octubre de 2012.

[12] Ver: http://eldiario.com.uy/2012/10/15/jueces-de-familia-con-reparos-por-uso-de-pulseras-electronicas/

a Fatma Yildirim. Si bien el Estado parte sostiene que, en ese momento, una orden de arresto parecía desproporcionadamente invasiva, el Comité opina (…) que los derechos del autor del delito no pueden dejar sin efecto los derechos humanos a la vida y a la integridad física y mental de la mujer"[13].

Esperamos que las autoridades nacionales encargadas de ejecutar este mecanismo encuentren una salida a este escollo pues de no hacerlo la que saldrá ganando será la impunidad. Y como dice la Corte Interamericana en la sentencia *Campo Algodonero vs. México* "*Una de las consecuencias de la impunidad de este tipo de delitos es el mensaje que se envía a la sociedad de que la Violencia Contra la Mujer es tolerada, lo que promueve su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, y genera el sentimiento de desconfianza de las mujeres en el sistema de administración de justicia*"[14] (p. 400).

[13] CEDAW/c/39/D/6/2005. 1º de octubre de 2007.

[14] Sentencia ya citada.



© Santiago Mazzarovich

Diversidad sexual: violencia y políticas sociales

Álvaro Queiruga, Diego Sempol*

En Uruguay, en los últimos diez años, el movimiento de la diversidad sexual logró importantes conquistas legales y simbólicas en la lucha contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Pero los importantes avances legislativos logrados[1] , incluso en el marco de la región, hasta el año pasado no tenían un correlato en la instrumentación de políticas públicas inclusivas de la diversidad sexual. El caso uruguayo en este sentido era casi el opuesto al brasileño durante el gobierno de Lula[2] , donde ante el bloqueo parlamentario de la "bancada evangelista" para aprobar proyectos que reconocieran los derechos de la población lésbica, gay, trans, intersexual y bisexual (LGTIB) se había optado por desarrollar políticas públicas para combatir la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

* Integrantes del Colectivo Ovejas Negras.

[1] Se aprobó la Ley de Unión Concubinaria en 2007 y en 2009 la Ley de Cambio de Nombre y Sexo Registral y la reforma integral del sistema de adopción que permite la adopción, a las parejas del mismo sexo.

[2] Véase al respecto el texto de Regina Facchini, *Sopa de Letrinhas?*; Garamond, Río de Janeiro, 2005.

Hasta 2011, en nuestro país se habían instrumentado solo tres propuestas significativas. En primer lugar, en mayo de 2009 el Programa de Salud de la Mujer y Género del Ministerio de Salud Pública inició -a instancias de la participación de su directora, la Dra. Cristina Grela, en la Mesa de Trabajo sobre Diversidad Sexual de la Intendencia de Montevideo- el proceso de elaboración participativa del Capítulo Diversidad Sexual de las Guías en Salud Sexual y Reproductiva del MSP, las que finalmente fueron impresas y distribuidas en los diferentes servicios públicos.

En segundo lugar, durante 2010 el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, instrumentó, junto a las organizaciones Colectivo Ovejas Negras y Mujer Ahora, un programa de capacitación laboral para 20 personas trans[3], que fue financiado con fondos de la organización Mama Cash. La participación de las/os trans en el curso de formación y los seis primeros meses de cooperativización, estuvieron subvencionados por el financiamiento externo, lo que no impidió que de todas formas naufragaran los dos emprendimientos productivos debido a la fuerte transfobia social existente y a las graves carencias de capital social y cultural de esta población.

Por último, durante este período las autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública resolvieron, luego de realizar talleres de formación para docentes y maestros durante 2007, comenzar a impartir desde 2008 educación sexual en todos los niveles de la enseñanza pública. Pero este programa, a mediados de 2010, perdió su financiamiento y fue subsumido en otro programa abocado a la promoción de la convivencia en los centros educativos, lo que implicó en los hechos una pérdida significativa de visibilidad e impulso.

De ahí que en el Informe de Gasto Público en Derechos Humanos adjunto al Informe Uruguay para su Examen Periódico Universal de Derechos Humanos en Ginebra 2009, se afirmara que el gasto público en la protección del derecho a la libre orientación sexual y expresión de género era "indetectable"[4].

Sin embargo, en 2012 se produjeron innovaciones importantes en el área de políticas sociales y diversidad sexual, debido a diferentes medidas que llevó a la práctica el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Esta Secretaría de Estado inició durante 2012 un proceso de capacitación y sensibilización de sus funcionarios/as a nivel nacional (más de 300) en discriminación y diversidad sexual, así como introdujo en todos sus

[3] Hacia mediados de la década de 1970, se concibió dentro del movimiento homosexual el término transgenderista para nombrar a aquellas personas que habitaban un género no esperado socialmente. En los años noventa fue sustituido por la palabra trans, pasando a incluirse dentro de esta categoría a todas las personas que tienen movimientos en su identidad de género (travestis, transexuales y transgéneros).

[4] BERRETTA, Nora: "El gasto en Derechos Humanos realizado por Uruguay en el período 2004 - 2008" MEC, ONU, CINVE. Enero 2009. Para acceder a una síntesis de este informe consultar http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/04/2009042905.htm

formularios la categoría Mujer Trans y hombre Trans, lo que permite recabar información sobre esta población en los diferentes programas que instrumenta en territorio.

Asimismo, el 28 de setiembre de 2012 el Ministro Cr. Daniel Olesker firmó la resolución 1160/012 que reconoce el acceso de la población trans, sin excepciones, a la Tarjeta Uruguay Social, que brinda un monto mensual de 700 pesos uruguayos para adquirir alimentos y productos de limpieza en los comercios adheridos (monto equivalente al que reciben los hogares con un menor a cargo).

El Ministro Olesker justificó la medida señalando la necesidad de dar respuesta a una situación de *"exclusión social extrema en la que viven en la sociedad uruguaya, las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), producto de la discriminación por su identidad de género, y que lesiona la igualdad que garantiza la legislación nacional e internacional de los derechos inherentes al ser humano, y que se traduce en desafiliación familiar, educativa y laboral, así como en dificultades severas en el acceso a la salud, vivienda y otros servicios básicos".*[5]

Esta es la primera vez que el MIDES aplica una medida de acción afirmativa, dado que se exige como única condición para el acceso, la autoinclusión del postulante al grupo considerado especialmente vulnerable objeto de la política social. La decisión de aplicar una política focalizada de este tipo implicó que este Ministerio reconociera primero la existencia de diferentes formas de desigualdad[6] y la imposibilidad de medirlas a todas con un mismo instrumento. De ahí que mientras a todos los beneficiarios de la Tarjeta de Uruguay Social se les aplicó previamente el ICC (Índice de Carencias Críticas) para determinar si están dentro del grupo objetivo, este instrumento no se utiliza para la población trans que se presente a solicitar esta prestación.

En el reglamento de instrumentación de la resolución ministerial se reconoce la autoidentificación de los/as beneficiarios/as como prueba suficiente para acceder a la prestación, no se exige la realización de cambio legal de nombre y sexo registral, y se le hace firmar una declaración jurada donde se deja constancia que el/la beneficiario/a tiene al menos dos años de permanencia en vivir la identidad de género que declara.

Además, la medida forma parte de un paquete donde se incluyó la capacitación de los/as funcionarios/as del programas Uruguay Trabaja para recepcionar a la población trans, y facilitar su tránsito por la capacitación laboral e inserción social, así como la creación de cuotas para trans en los programas de formación e inserción laboral que lleva adelante el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).

[5] Resolución Ministerial 1160/012, 28/9/2012 MIDES

[6] En el texto de la Reforma Social se incluyó la desigualdad por orientación sexual e identidad de Género como una de las desigualdades sociales a combatir.

En el ámbito sanitario, el 20 de junio se inauguró el primer Centro de Salud Libre de Homofobia del país, en el montevideano *Centro de Salud Ciudad Vieja.* La iniciativa surgió ante la constatación de que las políticas públicas del país no tomaban en cuenta las realidades y necesidades específicas de salud de la población LGTIB desde un enfoque sin discriminación. La capacitación y formación integral del equipo médico, administrativo y de mantenimiento con este nuevo enfoque es el resultado del trabajo conjunto del MSP, RAP/ASSE, Colectivo Ovejas Negras, Departamento de Medicina Familiar y Comunitaria de la Facultad de Medicina de la UdelaR y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Esta primera experiencia piloto de aprendizaje entre la comunidad de profesionales de salud y el colectivo LGTIB está siendo evaluada para su extensión y adaptación en otros centros de salud del país.

Por otra parte, la equiparación de derechos de las personas LGTIB siguió avanzando en el terreno jurídico y legislativo. El 6 de junio de 2012, el Juzgado Letrado de Familia del 28º turno reconoció el matrimonio de una pareja de hombres, contraído en España en 2010. Aunque es un fallo histórico que *"cambió 40 años de historia jurisprudencial del Uruguay"*, según la abogada Michelle Suárez Bertora, autora de la acción judicial, el mismo dejó al descubierto una paradoja de nuestro sistema jurídico: los uruguayos y las uruguayas homosexuales no pueden contraer matrimonio en su propio país, pero si lo hacen en el exterior, ese vínculo será finalmente reconocido en Uruguay.

Para acabar con esta paradoja, la Cámara de Diputados se aprestaba, al momento de escribir este informe, en noviembre de 2012, a discutir el proyecto de ley de matrimonio igualitario que fuera presentado por la bancada del Frente Amplio en junio de 2011, a instancias del Colectivo Ovejas Negras. El proyecto incluye el matrimonio homosexual pero apuesta a un objetivo mayor: lograr la igualdad entre los géneros y una mayor libertad entre los futuros cónyuges al momento de definir aspectos de filiación y los mecanismos de disolución de este contrato.

En el plano de la Justicia, este año y por primera vez, un fallo judicial tomó en cuenta la Ley N° 17.677 contra la discriminación. El 14 junio de 2012, la Jueza Gabriela Merialdo procesó sin prisión al encargado del pub Tres Perros de Buceo, que obligó a retirarse del local a un cliente –el activista gay Fernando Frontán- por llevar puesta una caravana. El delito que se le imputó fue el de violencia privada (usar "violencia o amenazas para obligar a alguno a hacer, tolerar o dejar de hacer alguna cosa"), lindante con el de incitación al odio, desprecio o violencia hacia determinadas personas, delito tipificado en la Ley N° 17.677. *"El uso de la caravana por la víctima fue una simple excusa para hacerlo abandonar el local comercial, siendo que el verdadero motivo fue ejercer sobre su persona actos de desprecio o discriminación por su orientación sexual"*, señaló el inédito fallo de la Jueza Merialdo.

En julio, las declaraciones homofóbicas de Mercedes Rovira, entonces futura rectora de la Universidad de Montevideo, marcaron un punto de inflexión en la tolerancia de la sociedad hacia la discriminación contra la diversidad sexual. Rovira había declarado al semanario Búsqueda que la orientación sexual pesa a la hora de elegir a los docentes de la Universidad de Montevideo. La fuerte reacción en contra de sus comentarios no solo la obligó a renunciar al rectorado de la universidad en cuestión sino que, por primera vez, un Fiscal, Carlos Negro, actuó de oficio frente a la discriminación y determinó que Rovira declarara ante la Jueza Mariana Mota, dado que la Justicia *"no puede dejar pasar actos discriminatorios"*. Asimismo, la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos señaló que *"sus comentarios son de carácter homofóbico y discriminatorio y violentan la normativa nacional e internacional en materia de derechos humanos."*

Por otra parte, tanto en el caso del pub Tres Perros como en el de Rovira, no se aplicaron las penas de 3 a 24 meses de cárcel que estipulan los artículos 149 bis y 149 del Código Penal para los delitos de discriminación, seguramente porque jueces y fiscales consideran estas penas demasiado rígidas para aplicar de manera uniforme al universo de los actos discriminatorios. Hacen falta medidas alternativas que permitan a la Justicia combatir la discriminación con mayor flexibilidad y eficacia. En este sentido, un buen ejemplo es la forma en que se resolvió el incidente protagonizado por el Edil de Florida, Ignacio Costa Dodera (PN), tras difundir comentarios homofóbicos y transfóbicos a través de su cuenta Twitter. En diálogo con el Colectivo Ovejas Negras, el Edil aceptó realizar disculpas públicas y organizar un Taller de Diversidad Sexual en la Junta Municipal de Florida, abierto al público y a los funcionarios municipales, que se llevó a cabo el 25 de octubre pasado.

Lamentablemente, la situación de desamparo y exclusión social en la que vive casi la totalidad de las mujeres trans, y que las obliga a ejercer el trabajo sexual comercial, quedó trágicamente en evidencia este año con los asesinatos entre febrero y setiembre de 2012 de cinco mujeres trans, cuatro de ellas en Montevideo y una en Melo. Los crímenes siguen impunes, mientras los medios de comunicación continuaron –por desconocimiento o simple falta de respeto- ignorando la identidad de género de las víctimas al tratarlas en forma masculina. Las mujeres trans siguen siendo, sin lugar a dudas, el sector más vulnerable de la diversidad sexual en Uruguay, un hecho que su esperanza de vida promedio deja pavorosamente de manifiesto: apenas 50 años.

Promoviendo derechos, exigiendo cumplimiento
Campaña regional de Amnistía Internacional Uruguay por la ratificación del PF-PIDESC en las Américas

Mariana Labastie , Alejandra Umpiérrez*

El Protocolo Facultativo es un tratado adicional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que fue aprobado por Naciones Unidas en diciembre de 2008 y abierto a firmas en setiembre de 2009. Este mecanismo proporciona un mecanismo de exigibilidad de los DESC, en un marco de denuncias para casos de violaciones y vulneraciones a los derechos económicos, sociales y culturales comprendidos en el Pacto.

Para que esta herramienta se efectivice como tal, necesita ser ratificada por 10 estados parte del PIDESC para que entre en vigor.

Al momento de escribir este artículo, ocho países han ratificado el PF-PIDESC: España, Ecuador, Mongolia, El Salvador, Argentina, Bolivia, Boznia y Herzegovina y Eslovaquia, restando solo dos ratificaciones para que entre en vigor.

Amnistía Internacional, en tanto organización internacional ha estado involucrada desde los inicios en la redacción, aprobación, apertura a firma, y actualmente en la ratificación y entrada en vigor del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PF-PIDESC) alrededor del mundo.

Solidaridad Internacional - AIU y su campaña regional

La *Solidaridad Internacional* es el concepto base que rige el trabajo de Amnistía Internacional alrededor del mundo. Esta idea establece que, sin importar el continente ni país en el que nos encontremos, en tanto seres humanos, sujetos de derecho y miembro de una comunidad internacional debemos preocuparnos y actuar en pro de la defensa y promoción de los derechos humanos en el mundo.

En el año 2008, Amnistía Internacional lanza su campaña Internacional *Exige Dignidad*, la cual tiene como principal objetivo luchar contra la pobreza en el mundo y promover la defensa, promoción, justiciabilidad y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de todas las personas. Uno de los puntos fundamentales de esta campaña es la ratificación universal del PF-PIDESC.

* Directora Ejecutiva y Encargada del Trabajo con Organizaciones Intergubernamentales de Amnistía Internacional Uruguay, respectivamente.

Amnistía Internacional cuenta con Secciones y Oficinas en varios países de las Américas y es en base al concepto de *Solidaridad Internacional* que Amnistía Internacional Uruguay (AIU) desde 2011, lleva adelante una campaña regional, para que Uruguay y más países de la región comiencen y culminen sus procesos de ratificación del PF-PIDESC.

Esta presencia de nuestra organización en diversos países de la región, nos ha permitido realizar acciones conjuntas y en simultáneo con el fin de que otras secciones (Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, México, entre otras) le exijan al Estado Uruguayo la pronta ratificación y el cumplimiento de las obligaciones asumidas ante Naciones Unidas y la Sociedad Civil de nuestro país. De esta manera, también, desde AIU hemos realizado acciones para que distintos países de la región ratifiquen el PF y en caso de haberlo hecho (como es el caso de Argentina) que sea proactivo e incentive a los demás estados a que sigan su camino y ratifiquen este protocolo.

Hemos realizado acciones, también, en el marco de la Reunión de Altas Autoridades y Cancillerías en Derechos Humanos del Mercosur (RAADDHH), la cual consideramos como un espacio Intergubernamental regional fundamental para la efectivización y promoción de las campañas y recomendaciones de nuestra organización.

Asimismo, AIU, en tanto integrante del Capítulo Uruguay de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) y como organización parte de la Coalición Internacional de ONGs por la Ratificación Universal del PF-PIDESC, ha desarrollado y participado en numerosas actividades coordinadas en conjunto, enfocadas en agilizar y concientizar al Estado uruguayo de la importancia y necesidad de que Uruguay ratifique y sea parte de los diez Estados que harán entrar en vigor al PF.

Es importante recordar que desde el Capítulo Uruguay de la PIDHDD, en el marco de la presentación del Informe País ante el Comité DESC de Naciones Unidas en 2010, elaboramos un Informe Alternativo[1] en el cual denunciamos la situación actual de los DESC en Uruguay y exigimos la pronta ratificación del PF-PIDESC por parte de nuestro país.

Directores y Directoras de la Región y España juntos para que promover la ratificación

A fines de octubre se realizó una reunión regional que reunió a las directoras ejecutivas de las secciones de Amnistía Internacional en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay y al director ejecutivo de la sección Española. En el marco de nuestro trabajo en solidaridad internacional las directoras y el director, nos reunimos con la Comisión de Asuntos

1 Disponible en: http://www2.ohchr.org/English/bodies/cescr/docs/ngos/ParallelReport_Uruguay45_sp.pdf

Internacionales de la Cámara de Diputados para darles a conocer el trabajo que Amnistía Internacional lleva a cabo para la ratificación del Protocolo Facultativo y lo que significa para los países que lo han ratificado – Argentina y España-,así como el rol que nuestro país puede jugar en la región siendo uno de los diez países comprometidos con la entrada en vigor de este protocolo.

Este encuentro fue sumamente satisfactorio, no solo por haberlo logrado, sino por la participación de representantes de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que junto con sus colegas de la Comisión de Asuntos Internacionales, se comprometieron a dar seguimiento a este tema para lograr que el Estado uruguayo se comprometa, una vez más, con la vigencia de los derechos humanos, en nuestro país y en el mundo, facilitando su pronta aprobación en la Cámara de Representantes.

Exigiendo Dignidad

Como sujetos de derechos e integrantes de la sociedad civil, debemos exigirles a nuestros estados que renueven, una y otra vez, los compromisos asumidos a nivel internacional en pos de la defensa y promoción de los derechos humanos en general. En esta ocasión, a la exigencia de la defensa y promoción de los DESC debemos sumar el trabajo por la exigibilidad y justiciabilidad de los mismos en Uruguay y el mundo. El reconocimiento de los DESC es un paso firme hacia el reconocimiento de la dignidad de los seres humanos en tanto sujetos de derecho.

La situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Uruguay

Hendrina Roodenburg y Margarita Navarrete*

El crecimiento económico que experimenta Uruguay ha marcado una disminución de la emigración, constatándose un saldo positivo entre los ingresos y egresos de las personas que permanecen en el país con ánimo de residencia. Continuó el flujo de uruguayos retornados, principalmente de España y Estados Unidos.

El Instituto Nacional de Estadística analiza los datos finales del Censo 2011-2012, señalando *"una atenuación del flujo emigratorio durante los últimos tres años." "Las hipótesis de migración incorporadas en las proyecciones del 2005 suponían un mayor saldo migratorio negativo. Sin embargo, esto no ocurrió debido a que la crisis económica en los países de destino a partir de 2008 redujo la propensión emigratoria y fomentó el retorno de uruguayos, reduciendo así el saldo migratorio negativo estimado para el período 2004-2011. Esta hipótesis se sustenta en el saldo positivo verificado a partir de 2009 en el registro de entradas y salidas del Aeropuerto de Carrasco y en el descenso del número de uruguayos residentes en España a partir de 2010, según datos del Padrón Municipal de Habitantes (Programa de Población, 2011)."*[1]

Datos del Censo 2011:

- Poco más del 2% de las personas residentes en Uruguay nació en el exterior.
- De los residentes nacidos en el exterior, 35% nació en Argentina, 17% en Brasil, 16% en España y 7% en Italia.
- Aproximadamente 1 de cada 10 nacidos en el extranjero llegó a Uruguay en los últimos dos años.
- Entre los nacidos en el exterior llegados en los últimos dos años, predominan los nacidos en Argentina (29%), Brasil (15%), España (10%), Estados Unidos (10%) y Perú (4%).
- Entre las personas nacidas en Estados Unidos, 57% son menores de 15 años. Esto está asociado a las corrientes de retorno de migrantes uruguayos.
- De los residentes que en 2006 residía en el exterior (17.280 personas), 34% vivían en España, 22% en Estados Unidos y 18% en Argentina.

Fuente: http://www.ine.gub.uy

* Presidenta de Idas y Vueltas, Asociación de Familiares y Amigos de Migrantes y Directora Ejecutiva del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, respectivamente. Ambas organizaciones integran la Red de Apoyo al Migrante.

[1] INE (2012), Documento "Resultados del Censo de Población 2011".

Las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, han asumido los desafíos que este cambio positivo implica, por un lado mostrando los problemas que enfrentan las personas migrantes para el reconocimiento de sus derechos, así como la implementación de cambios que garanticen una mayor protección, y por otro, la necesidad de políticas públicas que tengan en cuenta el aporte de las personas que vienen del exterior, tanto los nacionales que retornan, como los extranjeros que intentan construir en el país su propio proyecto de vida.

Avances en la protección de derechos

Plan de respuesta rápida de residencias

Este plan está funcionando desde el 8 de mayo de 2012, otorgando un certificado migratorio en un lapso de días, a todo aquel que inicia el trámite para solicitar la residencia en el país. Anteriormente, este documento provisorio debía esperar la realización de una audiencia preliminar que era fijada en plazos que iban de 4 a 6 meses a partir de su solicitud. Este retraso, sumado a la creciente solicitud de audiencias había sido señalado con preocupación ante las autoridades en diversas instancias, por parte de las organizaciones integrantes de la Red de Apoyo al Migrante[2].

Se hizo posible de esta manera conseguir la cédula uruguaya en un tiempo récord, con acceso a los derechos asociados, es decir inscripción en el Banco de Previsión Social, legitimando una contratación laboral y generando años para la jubilación en caso de haber conseguido un empleo. A su vez, esto favorece la asistencia sanitaria, así como el trámite del carné de asistencia en el Ministerio de Salud Pública, si fuera necesario.

Pasaporte electrónico

En este año, se instrumentó el pasaporte electrónico, realizando una experiencia piloto en Argentina para después aplicar el mismo sistema en Estados Unidos, Canadá y España, y posteriormente a todos los lugares donde se encuentre un consulado uruguayo. El trámite se inicia en el país de residencia, desde allí se envían los datos a Uruguay, donde se emite el pasaporte en Montevideo y luego se envía finalmente al consulado donde fue solicitado.

Avecinamiento

Se agilizó el trámite de avecinamiento, para otorgar la Credencial Cívica a los hijos de uruguayos nacidos en el exterior. En vez de un año, ahora el plazo es de 3 meses. Asimismo, se les otorga en este lapso de tiempo el derecho a presentarse a concursos para ingresar al Estado.

[2] Informe CAInfo/OPPDHM "El acceso a la Información Pública como una herramienta para el monitoreo social de las migraciones en Uruguay", marzo de 2012, accesible en http://www.cainfo.org.uy

Apostilla de La Haya

El Estado uruguayo ratificó por Ley N° 18.836 de 15 de noviembre de 2011, la Convención de la Haya de 1961 Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Apostilla), que entró en vigor a fines del mes de agosto de 2012. Esto constituye un paso importante que flexibiliza y contribuye a mejorar las metas en materia de regularización, con aquellos países que participan de este convenio.

Informe País

En virtud de la elaboración del primer informe de cumplimiento de las obligaciones del estado uruguayo, conforme a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, se realizaron reuniones y capacitaciones con la sociedad civil y funcionarios estatales, con el apoyo de la Oficina regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (con sede en Chile) y la OIM. Se espera que dicho informe se presente a inicios de 2013.

Entre tanto, este espacio se ha convertido en una instancia de diálogo y articulación de acciones.

Denuncias sobre violaciones de los derechos de trabajadores migrantes

Durante el año 2012, adquirieron notoriedad algunas denuncias realizadas por temas de trata y tráfico de personas, así como la situación de trabajadoras irregulares, fundamentalmente en el área del trabajo doméstico, a raíz de la denuncia de una ciudadana boliviana. En el mes de junio, una adolescente ecuatoriana denunció con el apoyo del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay, estar en condiciones de esclavitud laboral por parte de una pareja de ecuatorianos residentes en el país.

En el mes de octubre, Interpol detuvo a cinco senegaleses en el Aeropuerto de Carrasco[3], uno de ellos acusado de participar en una red de tráfico de trabajadores migrantes con posible destino a Argentina. El caso está bajo investigación del Juzgado de la Ciudad de la Costa.

El Juzgado Especializado de Crimen organizado, desbarató dos redes de trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral. Una de ellas con ramificaciones en Argentina, operando fundamentalmente en el entorno de Punta del Este y otra en las ciudades de Young y Paysandú, explotando mujeres de ambas localidades y en algunos casos trasladándolas a España e Italia.

El Instituto Nacional de las Mujeres presentó un protocolo para el tratamiento de víctimas de trata, y amplió su esfera de atención a las presuntas víctimas, indicando además, que hasta octubre de 2012 intervino en cerca de 30 casos.

[3] http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_182545_1.htmlla

Políticas públicas destinadas a promover y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes

MUMI - Museo de las Migraciones

El 18 de diciembre de 2011 se inauguró el Museo de las Migraciones en la ciudad de Montevideo (situado en el Complejo Cultural "La Muralla", en la conjunción de las calles Bartolomé Mitre y Piedras), desde entonces se llevaron a cabo varias actividades tendientes a sensibilizar sobre el tema migratorio, con exposiciones, información y actividades de discusión.

Cabe destacar la 3ª. Fiesta de las Migraciones, organizada por la Red de Apoyo al Migrante, a la que se sumaron representaciones culturales de colectividades de extranjeros en Uruguay, con el apoyo de la Intendencia Municipal de Montevideo.

Cursos de formación para funcionarios de migraciones

La cancillería conjuntamente con la OIM (Organización Internacional de Migraciones) ha estado desarrollando cursos para funcionarios de migraciones, tanto en Montevideo como en el interior de país, para poder asegurar una mejor atención.

Unidad de retorno en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)

En el MTSS se está fortaleciendo la unidad de retorno, donde se asiste a uruguayos retornados con dificultad para la reinserción laboral. Se les informa sobre solicitudes de empleo y se hace un seguimiento de aquellas personas que consultaron.

Informe de organizaciones nacionales e internacionales

El primer informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, presentado en octubre de 2012, enfatizó los derechos de las personas migrantes y el principio de igualdad de trato con los nacionales, presentes en la Ley N° 18.250, así como en los tratados de derechos humanos de los que Uruguay es parte. El informe retoma datos del "Perfil Migratorio 2011" publicado por la Organización Internacional de las Migraciones.

El Centro de Archivos y Acceso a la Información, conjuntamente con el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, hicieron público un informe final sobre las acciones de acceso a la información pública realizadas ante distintas dependencias y organismos del Estado, como forma de realizar un monitoreo del cumplimiento y aplicación de la Ley N° 18.250 y su reglamentación posterior, acorde a los estándares internacionales de derechos humanos.

La Comisión sectorial creada en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República (OPP), presentó cinco informes que analizan

la importancia y el impacto demográfico de la migración en Uruguay. Los informes son muy importantes por la fundamentación estadística de los datos, aunque se inscriben en una discusión mayor –que no está saldada– acerca de si Uruguay debiera propiciar política de inmigración y a la vez, fomentar una mayor vinculación con su diáspora.

Información sobre derechos de las personas migrantes

En el marco de la campaña "La ley en tu lenguaje", se realizaron spots publicitarios para radio y televisión, así como un texto escrito, de manera de poder expresar los contenidos centrales de la Ley N° 18.250 en lenguaje comprensible, que focaliza en los derechos humanos y las obligaciones del Estado.

Sin embargo, las organizaciones integrantes de la Red de Apoyo al Migrante insisten en la necesidad de continuar desarrollando acciones de capacitación en derechos de las personas migrantes en distintos ámbitos y formatos. En particular, falta información útil y de fácil acceso para inmigrantes y retornados.

Junta Nacional de Migración y el Concejo Consultivo Asesor de Migración

La Junta Nacional de Migración, actualmente presidida por el Ministerio del Interior, tuvo durante el año varias reuniones de consulta con el Concejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM). Esta articulación tiene por cometido, promover la interlocución con los migrantes, así como recoger y nutrirse de la experiencia y conocimiento que tienen las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema.

Sin embargo, hay que destacar que sigue siendo una dificultad la falta de información y conocimiento dentro de la estructura del propio Estado acerca de los recursos y competencias existentes, razón por la cual sería deseable que la Junta ejerciese su liderazgo, articulando e invitando a participar a otros Ministerios y dependencias para impulsar políticas públicas integrales para migrantes.

Género y migración: el caso de las trabajadoras domésticas bolivianas en Uruguay

Valeria España*

"En el Censo de 1975 éramos 65.000, hoy, crisis mediante, este número se ha multiplicado y también lo han hecho las condiciones inhumanas de trabajo y la explotación que sufrimos".

Esta apreciación la hacía una trabajadora doméstica en el año 1985, en el primer número de Cotidiano Mujer. Veintisiete años después de este testimonio, y como resultado de una lucha constante y silenciosa, se fueron dando pasos que hicieron posible que hoy exista un marco jurídico que protege los derechos fundamentales de las trabajadoras domésticas; esta legislación es considerada una de las más avanzadas de la región y una de las pocas en el mundo que amplía la competencia de la Inspección del Trabajo al ámbito doméstico. La legislación reconoce y protege plenamente los derechos laborales de las trabajadoras domésticas y habilita los mecanismos para garantizar las condiciones necesarias para el desempeño de su trabajo en condiciones de justicia y dignidad.

Por otro lado se dieron cambios institucionales, que han hecho posible visibilizar las luchas cotidianas de miles de trabajadoras domésticas, las que -según la Encuesta Continua de Hogares de 2011- representan cerca del 16% de las ocupadas del país; Si bien hace falta aun mucho por hacer, el camino recorrido ha generado el marco necesario para que actualmente sea posible, ante la denuncia de situaciones de vulneración de derechos fundamentales, emprender acciones concretas en esta materia y que se abran los caminos necesarios para mejorar los alcances de las herramientas ya existentes.

Los nuevos desafíos de la protección de los derechos fundamentales de las trabajadoras domésticas

En este contexto y a pesar de los avances institucionales, sigue habiendo resistencia al reconocimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas, poniendo en evidencia que si bien la normativa ha avanzado, aún prevalecen en ciertos espacios

* Abogada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Magíster en Derechos Humanos y Políticas Públicas por la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Es integrante del Colectivo Feminista Cotidiano Mujer.

sociales, códigos culturales que reproducen el maltrato y la explotación hacia las trabajadoras domésticas.

Los recientes flujos migratorios de la región dan cuenta de un aumento significativo de mujeres migrantes que vienen a desempeñarse como trabajadoras domésticas a Uruguay. Si la invisibilización que sufren las mujeres que desempeñan en este trabajo es grande, mucho mayor es si éstas además son migrantes.

El cruce de género y migración complejiza las situaciones de desventaja para ciertos grupos, especialmente para las mujeres de estratos socioeconómicos bajos: si bien existen leyes que protegen a ambos grupos, la falta de un enfoque transversal que armonice la legislación del trabajo doméstico con la legislación en materia migratoria, produce una brecha tan grande que dificulta el acceso a los derechos laborales plenos de las trabajadoras domésticas migrantes.

La Ley Nº 18.250 de migración ha sido un importante progreso en la materia, constituyendo *un significativo avance en el intento de institucionalizar el reconocimiento del derecho a migrar.* Se le sumaron este año otros importantes avances, como la puesta en marcha de la Junta Nacional de Migración, la creación del Consejo Consultivo Asesor en Migración y la reciente implementación del Plan de Respuesta Rápida para agilizar la obtención de la cédula de identidad provisoria para los migrantes. No obstante lo anterior, falta aún trabajar en el diseño de una política migratoria y de mecanismos que promuevan acciones para prevenir y erradicar la discriminación específica de las y los migrantes. En este sentido, es necesario tomar en cuenta que las acciones, medidas u omisiones estatales van moldeando el diseño de la política migratoria en Uruguay, aún cuando no exista una clara determinación para ello. Por lo tanto existe el riesgo que la política migratoria se consolide ante la omisión estatal o ante prácticas no definidas ni evaluadas a profundidad; razón por la cual se hace necesario generar mecanismos claros de articulación a fin de incentivar la unificación de las políticas desarrolladas en las diferentes órbitas de gobierno y poder multiplicar sus alcances y eficacia.

En este sentido, es importante destacar que según la Opinión Consultiva Nº18 la política migratoria *"está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio" (….) y que "no basta con que el ordenamiento jurídico interno se adecue al derecho internacional, sino que es menester que los órganos o funcionarios de cualquier poder estatal, sea ejecutivo, legislativo o judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable".* [1]

[1] Cfr. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

De la construcción de ciudadanía a la reivindicación de derechos

En el marco de las actividades que desde el año pasado Cotidiano Mujer realiza con trabajadoras domésticas migrantes, se fue consolidando un espacio de encuentro, promoción y defensa de sus derechos, que posibilitó documentar algunas situaciones de abuso y explotación en detrimento de los derechos de las trabajadoras domésticas migrantes.

Si bien la realidad que viven estas mujeres era un hecho de conocimiento público, de discusión y de denuncia por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil y del movimiento sindical, en el debate político no había alcanzado la relevancia que adquirió con posterioridad a la denuncia.

Las situaciones que se documentaron a lo largo de meses de trabajo en diálogo permanente con las trabajadoras, brindaron los elementos suficientes para denunciar ante las autoridades competentes la violación de los derechos laborales de mujeres bolivianas que se desempeñaban como trabajadoras domésticas en una casa del barrio Carrasco; vivían en condiciones de trabajo que eran absolutamente violatorias de los derechos protegidos por la legislación vigente en la materia (Ley Nº 18.065); por tanto en julio del presente año 2012, se interpuso una denuncia ante la Inspección General del Trabajo, en virtud de la cual, ese mismo mes se intentó realizar una inspección, pero fue obstaculizada por los empleadores. Ante esa situación y con el conocimiento de las irregularidades que allí se daban, se solicitó una orden judicial y se procedió el 2 de agosto al allanamiento del domicilio. Este fue el primer allanamiento que se ha realizado en el marco de la Ley Nº 18.065. No fue un *megaoperativo* como en su momento trataron de difundir algunos medios de comunicación ni tampoco fue contrario a lo establecido constitucionalmente[2]; fue un procedimiento implementado por primera vez como último recurso de la ley ante la notoria obstaculización a la primera visita de los inspectores.

Dado el poder político y económico de los empleadores que habitaban la casa inspeccionada es de destacar que, este procedimiento permitió también mostrar que los mecanismos institucionales para el cumplimiento del orden normativo en materia de trabajo doméstico funcionan y apuestan por los principios de igualdad y no discriminación, sin importar quién o quienes estén involucrados.

Cabe señalar que durante el proceso en el cual se fue documentando la vulneración de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas, se fueron constatando y documentando también situaciones gravísimas que se encuadraban en el concepto de trata de personas con fines de explotación laboral, hecho que complejizaba la mirada

[2] "Artículo 11.- El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de Juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley." Cfr. http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm

estrictamente laboral y que obligó a Cotidiano Mujer a emprender una investigación más exhaustiva. Ante esta situación fue que se presentó el 7 de agosto de 2012 una denuncia ante el Juzgado de Crimen Organizado. A los 90 días de esta instancia pudimos tomar conocimiento que se habían realizado actuaciones adicionales al respecto.

De acuerdo a lo expuesto podemos identificar dos dimensiones del caso: una dimensión estrictamente laboral, las obligaciones de los empleadores y las condiciones de trabajo, y otra que tiene que ver con las acciones que involucran el ámbito penal por movilización entre frontera, abuso de poder, engaño, explotación, mantenimiento de situación de irregularidad migratoria y obstaculización de la libertad ambulatoria.

Aprendizajes, alcances y dificultades

Este caso sin duda podría calificarse de paradigmático desde diferentes puntos de vista. Desde la indignación y fuerte impacto simbólico que generó ante el conocimiento público de los hechos, al poner sobre la mesa y socializar discusiones que forman parte del núcleo duro de la desigualdad y la discriminación que existe en Uruguay: los rasgos del clasismo, el racismo, la xenofobia, la división sexual y racial del trabajo, las tensiones de lo público y lo privado, los alcances del poder político y económico, hasta la incidencia concreta en políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de las trabajadoras y trabajadores migrantes.

Pero además hubo otro tipo de impacto, que pone en evidencia que hace falta trabajar mucho en políticas de sensibilización y enfoque de derechos humanos; evidentemente la manifestación más palpable y que nos permite hacer un análisis en este sentido son los señalamientos hechos en algunos medios de prensa que refuerzan los prejuicios y elementos discriminatorios que creímos superados, habilitando la aparición de discursos xenófobos y de defensa del *status quo*, de la esfera de lo privado en tanto esfera discrecional. Estos discursos han tratado de desviar la atención de fondo y dirigirla a cuestiones de otra dimensión, descontextualizando los hechos y considerando la indignación generada en torno a este caso como una exageración.

En este contexto, tras la actuación de la Inspección General del Trabajo del 2 de agosto, algunos medios de prensa “levantaron” lo ocurrido pero habilitando el discurso xenófobo, por lo que, Cotidiano Mujer evalúo la pertinencia y necesidad de hacer un comunicado a fin de contextualizar la situación. A partir de ese momento, el hecho en sí mismo y las características de los diferentes actores involucrados, hicieron que el caso cobrara una notoria relevancia a nivel mediático.

A raíz de esta situación pudimos confirmar que no existe una respuesta institucional para los casos de trata con fines de explotación laboral; por lo que resulta fundamental que existan opciones más específicas que puedan atender las características diferenciadas de los casos de trabajadoras domésticas que sean víctimas de este tipo de prácticas.

No obstante lo anterior, a lo largo de este camino, que por cierto aún continua, fue notoria la buena disposición de diversas instituciones, como la Inspección del Trabajo, el Banco de Previsión Social, el Servicio de Trata del MIDES, la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del MRREE, la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes y la Institución Nacional de Derechos Humanos misma que orientó su primer informe temático hacia este tema ("Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas, y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo).

En este contexto, esta experiencia nos permitió incorporar elementos adicionales a la convicción ya existente de construir espacios de concientización, capacitación y formación de actores involucrados en la temática migratoria y del trabajo doméstico, tomando como eje temático la inclusión y no discriminación, incluyendo no sólo el sector público, sino también el privado y el tercer sector.

Falta mucho por hacer, sin embargo estamos seguras que este año ha sido un año decisivo para las trabajadoras domésticas en Uruguay[3]. El tratamiento de este caso no ha terminado y no podemos prever con exactitud los caminos que éste vaya a tomar, sin embargo después de las movilizaciones que se han dado en los últimos meses, la perspectiva que han adquirido las más de 100 mujeres que hemos podido conocer a largo de estos años, nos permiten afirmar que la voz de las trabajadoras domésticas por la reivindicación de sus derechos hoy tiene mayor potencia.

[3] En abril de 2012 Uruguay ratificó el Convenio 189 de la OIT sobre Trabajo Doméstico, siendo el primer país del mundo en hacerlo, por lo que fue un histórico 1º de mayo para las trabajadoras domésticas, mientras el 2 de agosto fue el primer allanamiento que se realizó en el marco de la Ley Nº 18.065.

Cuando las inversiones amenazan la salud pública: el caso de la demanda de Philip Morris contra el Estado uruguayo

REDES - AT

La demanda iniciada por Philip Morris Internacional (PMI) en 2010 contra el Estado Uruguayo ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones), ha puesto nuevamente en la agenda la discusión sobre el rol de las inversiones extranjeras y el margen que los Estados tienen para diseñar e implementar políticas públicas. Cuestiones como la soberanía del Estado en materia de políticas públicas, el costo-beneficio de las inversiones extranjeras en un país pequeño como el Uruguay y el cuestionamiento a las políticas de atracción de inversiones propias de la década del noventa, vuelven a estar en la agenda de debate.

¿Quién es Philip Morris International y cómo opera?

PMI es una empresa tabacalera de larga trayectoria y líder a nivel mundial. Sus productos están presentes en aproximadamente 180 países y posee más de 50 centros de producción en el mundo. La empresa tiene su casa matriz en Estados Unidos pero opera internacionalmente a través de su casa matriz en Suiza.

PMI es considerada un gigante del tabaco. En 2007 la empresa multinacional vendió 831 billones de cigarrillos. Como parte de su política expansiva, la empresa ha promovido una estrategia de fuerte empuje en el sudeste asiático donde adquirió varias compañías locales. La tabacalera también es propietaria de 7 de las 15 marcas de tabaco líderes en el mundo, además de poseer una amplia gama de productos internacionales y locales. Una de sus marcas más conocidas a nivel mundial es "Marlboro", considerada la marca número uno en ventas a nivel mundial, la que en 2010 vendió más de 300.100 millones de cigarrillos fuera de Estados Unidos. Su segunda marca más popular L&M alcanzó en el mismo año un volumen de distribución de 90.100 millones de unidades. Estas dos junto con otras 7 marcas de PMI son consideradas las marcas más populares, dentro de las 15 tops del ranking mundial. PMI tiene más de 78 mil empleados a nivel mundial.

Las autoridades de la empresa informaron que en 2011 cada una de las 10 marcas *tops* registraron crecimientos en el volumen. En su Reporte Anual para los accionistas, las autoridades de PMI se congratulan por haber sabido usar las oportunidades que le significó la crisis de Japón producto del desastre nuclear ocurrido en este país en marzo 2011. Asimismo, consideran que todas sus marcas se han afianzado en los mercados donde están presentes y han tenido crecimientos respecto a los valores de 2010. Para las autoridades de este gigante tabacalero, la evaluación ha sido más que positiva desde

su separación del Grupo Altria: *"hemos incrementado los dividendos en un impresionante 67.4%"*[1]. Pero las autoridades también advierten de la creciente aprobación de normativas antitabaco en varios países del mundo y de cómo esto ha significado y significa un importante obstáculo en la expansión y estabilidad de sus inversiones.

La política antitabaco en Uruguay

El malestar de PMI en Uruguay comienza a partir de la entrada en vigencia de una serie de medidas planteadas para frenar el consumo de tabaco y prevenir enfermedades asociadas que afectan a un importante porcentaje de la población. A partir de 2006 el gobierno del Frente Amplio dispuso un paquete de medidas englobadas en una política antitabaco. Dicha política buscaba reducir el consumo de tabaco mediante la prohibición de fumar en espacios cerrados públicos y privados, la introducción de leyendas e imágenes explícitas en las cajas de cigarrillos referidas al daño a la salud y la aplicación de restricciones a la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco en la vía pública.

Uruguay es uno de los países ratificantes del Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y su política antitabaco fue reconocida a nivel mundial como una de las legislaciones más avanzadas en la materia. Las cifras relacionadas con el consumo de tabaco y las consecuencias que este tiene, respaldan la ambición y alcance de la política implementada. Según datos del Ministerio de Salud Pública *"las políticas implementadas por el Estado uruguayo en materia de control de tabaco permitieron disminuir el número de fumadores de 32 a 25%. Descendió de 30 a 18% el número de personas que comienzan a fumar entre los 12 y los 17 años de edad"*[2]. En Uruguay las cifras expresan datos preocupantes: en una población de aproximadamente 3 millones y medio de habitantes, alrededor de 5 mil personas fallecen anualmente producto de enfermedades tabaco-dependientes. Los costos en materia de salud por el tratamiento de enfermedades asociadas al consumo de tabaco ascienden a más del doble de los ingresos anuales del país por concepto de impuestos al tabaco[3].

La demanda de Philip Morris International

En febrero de 2010, un mes antes de la entrada en vigencia de las medidas vinculadas al packaging de los productos de tabaco, Philip Morris International junto con Abal Hermanos -su representante en Uruguay-, inician un proceso de arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) con el objetivo de

[1] Carta al Accionista, Informe Anual 2011. Disponible en: http://www.pmi.com

[2] WWW.pmi.com

[2] Datos del Ministerio de Salud Pública a propósito del Día Mundial sin humo de tabaco, 6 de Junio de 2011. Disponible en: http://www.msp.gub.uy/uc_5239_1.html

[3] ESTEVES, E. et al, "Tratamiento de la dependencia al tabaco: experiencia del Fondo Nacional de Recursos", Revista Uruguaya de Cardiología, 2011. Disponible en:

obtener una *"reparación al daño causado por las medidas regulatorias tomadas por el Poder Ejecutivo en los últimos dos años"*. La empresa consideró que estas medidas *"perjudican las inversiones de PMI en el país y cercenan el derecho de la compañía a utilizar sus marcas registradas, en franca violación a las obligaciones internacionales de Uruguay"*[4].

PMI inició el proceso amparándose en el Tratado Bilateral de Inversiones firmado entre Uruguay y Suiza en 1988 ya que su base de operaciones está radicada en Suiza producto del proceso de división de sus activos. La demanda presentada se concentra en tres disposiciones legales aplicadas por el Estado uruguayo: la Resolución 514/09[5], el Decreto 287/09 y la Ordenanza 466/09[6]. Para la empresa, el foco de la demanda es la violación y afectación de sus Derechos de Propiedad Intelectual garantidos en el Tratado Bilateral de Inversiones entre Uruguay y Suiza, por parte la política antitabaco implementada. PMI afirma que estas disposiciones son una expropiación indirecta a sus inversiones ya que el etiquetado no le permite visibilizar sus marcas y la exigencia de una presentación por marca representa un trato injusto que la obligó a sacar de circulación sus otras marcas como Marlboro Gold, Marlboro Blue o Green.

En octubre de 2011, la empresa a través de Abal Hermanos, anunció el cierre de su planta en el país y que comenzaría a distribuir sus productos desde la Argentina. La empresa argumentó que *"la amplia disponibilidad y presencia de productos ilegales en el mercado, combinado con una reducción de la demanda y con medidas regulatorias y fiscales que limitan la capacidad de comercializar de manera rentable nuestros productos, han provocado que el funcionamiento de la planta ya no sea viable"*[7].

La demanda siguió su curso, en 2011 se establecieron los árbitros del mismo y a principios de 2013 se realizará la primera audiencia para definir la jurisdicción respecto al caso. Es decir, a partir de esta audiencia el CIADI se expediría sobre si es el espacio arbitral idóneo para manejar la demanda.

Consideraciones finales

De las muchas demandas de empresas multinacionales a Estados –tanto las radicadas en el CIADI como en otros ámbitos- el caso de PMI contra el Estado uruguayo es visto como novedoso por considerarse un caso testigo. A partir del fallo del CIADI se podrá sentar precedentes importantes para los demás países que estén encaminando políticas

http://suc.org.uy/revista/v26n3/pdf/rcv26n3-esteves-tratamiento.pdf

[4] Vocero anónimo de Abal Hermanos en declaraciones a medios de prensa en Uruguay. Nota de Prensa, "Tabacalera eleva demanda contra el Estado uruguayo", Radio El Espectador, 27 de Febrero de 2010. Disponible en: http://www.espectador.com/1v4_contenido.php?id=175247&sts=1

[5] Dispone la presentación única por marca de venta al público

[6] Imposición de nuevas imágenes de advertencia sobre el riesgo de fumar ocupando el 80% de la caja de cigarrillos

[7] Comunicado de prensa de PMI en Uruguay, extraído de: Nota de Prensa, "Retiro de Philip Morris "no cambia nada", Montevideo Portal, 21 de Octubre de 2011. Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_151632_1.html

antitabaco. A pesar de esto, los casos en los cuales las políticas de salud son enfrentadas a instrumentos jurídicos de comercio y protección de inversiones son bastante comunes. Asimismo, la empresa parece tener un caso conformado en un sentido jurídico ya que sus argumentos están amparados en un acuerdo comercial de inversiones que tiene status de ley en Uruguay.

El argumento de la empresa sobre la supuesta expropiación de su propiedad intelectual sin compensación, de que su inversión no recibió un trato justo y equitativo, y que se le impidió en forma irracional el uso de su inversión, solo fue posible porque existe un instrumento jurídico anterior que ampara el reclamo del inversor. Por lo tanto, "*lo pactado obliga*".

El debate que se abre con este caso es respecto a los márgenes de maniobra para aplicar políticas públicas -en este caso políticas de salud- que se ven tensionados y reducidos por la acción que los inversores extranjeros canalizan por intermedio de los Tratados Bilaterales de Inversión. En el debate se hace necesario discutir el restablecimiento de la competencia territorial de los tribunales y sistemas jurídicos nacionales. En el pasado, la Doctrina Calvo[8] , disponía que las controversias entre privados extranjeros y los Estados debían resolverse en los sistemas jurídicos de ese Estado de acuerdo a las leyes y normas de ese territorio. El CIADI constituye lo opuesto a esto. La Doctrina Calvo supone establecer la igualdad de condiciones para los inversores nacionales, que cuando tienen controversias con el Estado solamente pueden litigar en el sistema jurídico nacional. Los inversores extranjeros amparados por los Tratados Bilaterales de Inversión, poseen una doble vía para demandar a los Estados: en el sistema nacional y luego también en tribunales internacionales como el CIADI. Existe, en definitiva, una asimetría de las posibilidades de derecho entre inversores locales y extranjeros.

Ante la evidencia de los efectos que la activación de estos instrumentos legales tiene sobre la soberanía y capacidad de un Estado de defender sus políticas, la región ha protagonizado algunos movimientos importantes respecto a la política de inversiones y al CIADI. Bolivia, Ecuador y Venezuela se han retirado del CIADI y están renegociando muchos de los Tratados Bilaterales de Inversión que tenían vigentes. Argentina está enfrentando numerosos juicios en el CIADI y ha suspendido la negociación de Tratados Bilaterales de Inversión. Brasil por su parte se ha opuesto históricamente a la firma de instrumentos de protección de inversiones por considerarlos una real injerencia en la soberanía jurídica y nacional del Estado. Resulta crucial rediscutir el rol de estas inversiones extranjeras y el papel del Estado en un contexto ideológico diferente al que reinó en la década del noventa y en el que parece haber mayores oportunidades para actuar de forma conjunta como región en materia de inversiones extranjeras y de políticas de desarrollo.

[8] La Doctrina Calvo encarna una doctrina latinoamericana de derecho internacional que sostiene que los extranjeros deben someterse a la jurisdicción de tribunales locales. La doctrina está recogida en diversas constituciones latinoamericanas. Nace de la obra del jurista y diplomático argentino Carlos Calvo.



© Artigas Pessio

Al impulso de la soja
Concentración y homogenización productiva

REDES - AT

La agricultura uruguaya asiste, en los últimos 10 años, a cambios drásticos en su estructura productiva. Los mismos han sido impulsados por la expansión de los cultivos de secano, en particular la soja, teniendo como actores principales a los “nuevos agricultores”. Se trata de empresas que captan fondos nacionales y extranjeros para invertirlos en la producción de *commodities*, obtienen la mayor parte de las tierras bajo la modalidad de arrendamiento y hacen un uso intensivo del territorio aplicando paquetes tecnológicos homogéneos y estandarizados. Esta nueva modalidad imperante en la gestión de nuestras tierras agrícolas pone en jaque la sostenibilidad de nuestros agroecosistemas y acelera los procesos de concentración y exclusión inherentes a la lógica del capital financiero aplicada al agro.

El avance de la soja

En la década de 1950 se registraron en Uruguay los máximos históricos de superficie dedicada a cultivos de secano (sin riego). En ese entonces había un claro predominio de los cultivos de invierno, especialmente del trigo. Desde entonces y en forma continua la superficie cultivada fue disminuyendo hasta el año 2000, año a partir del cual comienza a revertirse esa tendencia. A partir de entonces el área de chacra dedicada a cultivos de secano ha ido en constante aumento pasando de unas 400 mil ha en el año 2000 a 1,2 millones ha en el año 2011[1]. El cultivo de soja ha sido el principal

[1] MGAP- DIEA, 2011. Anuario Estadístico 2011

responsable de este crecimiento. De ser marginal hasta hace 10 años, pasó a ser el cultivo agrícola más sembrado en Uruguay. Actualmente la soja cubre más del 85% del área de cultivos agrícolas de secano de verano superando el millón de hectáreas durante la zafra 2010/2011, cifra record para un cultivo agrícola en el país.

La gran expansión del cultivo a partir de la zafra 2002/03 se debe a la conjunción de varios factores. El desarrollo de la siembra directa junto a la utilización de semillas transgénicas con tolerancia al herbicida glifosato y los altos precios internacionales del grano, convirtieron al cultivo de soja en un negocio muy rentable[2]. Esto atrajo capitales transnacionales que invierten en este agronegocio, particularmente en Uruguay dado el menor valor de la tierra y la baja carga tributaria en comparación con otros países de la región. Es así que buena parte del área agrícola del Uruguay ha pasado a ser manejada por grandes empresas con especial relevancia de los "pools de siembra"[3].

En el año 2011 las exportaciones de soja alcanzaron cifras récord para el país. Se exportaron cerca de 1.8 millones de toneladas de granos de soja por un valor de 863 millones de dólares, lo que representó un 10,8 % del total de las exportaciones del país medidas en dólares y un incremento del 21.5% en relación al año 2010[4]. A pesar del gran peso en las exportaciones, el aporte del sector sojero al PIB de Uruguay es bajo. En 2009 la soja representó un 8,3% de las exportaciones medidas en dólares pero su aporte al PIB fue del 0,95%. Esto se debe a que se agrega muy poco valor al producto final en el complejo sojero uruguayo (más del 95% de la producción es exportada como grano) y a que la gran mayoría de los insumos utilizados en la fase de producción son importados al igual que la maquinaria[5].

Al igual que en los demás países de la región, el gran crecimiento del cultivo de soja es producto del avance del capital (fundamentalmente financiero) en el agro, favorecido por las nuevas condiciones del mercado global luego de las desregulaciones neoliberales de los 90. Este tipo de expansión agrícola no responde a ninguna política de planificación productiva que tenga como objetivos el desarrollo social y económico del medio rural y por su propia lógica acelera los procesos de concentración económica y exclusión social

[2] ARBELETCHE, P., CARBALLO, C., (2006). *Sojización y concentración de la agricultura uruguaya.* Trabajo presentado al XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola. Córdoba, Argentina, 2006.

[3] OYHANTÇABAL, G. Y NARBONDO, I. (2011). *Radiografía del Agronegocio sojero*. Ed. REDES-AT, Montevideo, marzo 2011.

[4] Unión de Exportadores del Uruguay, 2012. Estadísticas de exportaciones ene – dic 2011. Disponible en: http://www.uruguayexporta.com/Infocoex/Documentos%20estadisticos/1211%20export%20nl.pdf Fecha de acceso: Octubre 2012.

[5] OYHANTCABAL, G., NARBONDO, I., (2011). *Radiografía del Agronegocio sojero*. Ed. REDES-AT, Montevideo, marzo 2011.

Concentración de la producción y la gestión del territorio.

El crecimiento del área agrícola en este último decenio ha ido acompañado de un intenso proceso de concentración de la tenencia y gestión de la misma, es así que este crecimiento se explica casi exclusivamente por la mayor participación en la producción de empresas que manejan más de 1000 hectáreas. El 72% de la superficie de agricultura de secano fue manejado por empresas de estas características en la zafra 2009/2010[6].

Mayoritariamente, estas empresas son manejadas por "nuevos agricultores" según la tipología propuesta por Arbeletche y Carballo[7]. Los "nuevos agricultores" son empresas agrícolas que se incorporaron a la producción en el último decenio y comparten algunas características: manejan grandes extensiones de agricultura mayoritariamente bajo arrendamiento; canalizan fondos de inversión desde el propio sector o desde fuera del mismo hacia el sector agrícola; la gestión de la producción es gerenciada por un equipo de profesionales y contratan servicios de terceros en la fase de producción. Al 2009 estos agricultores representaban el 15% de los productores y controlaban el 57% del área bajo agricultura de secano. En ese año doce de estas empresas controlaban el 35% del área agrícola. De estas grandes empresas las más sobresalientes son los "pools de siembra". Se trata de sociedades de inversores, principalmente argentinas, que manejan grandes áreas a nivel regional. A modo de ejemplo la empresa El Tejar de origen argentino, maneja actualmente en nuestro país más de 150.000 ha entre tierras arrendadas y propias. El 40% de las acciones de esta empresa están en manos de un fondo de inversión anglo-norteamericano.

La competencia de las grandes empresas por el acceso a las tierras aptas para agricultura ha empujado al alza el precio de los arrendamientos y de la compraventa de tierras. Desde el año 2002 al 2010 el precio promedio de la hectárea de tierra se ha multiplicado casi por siete y el de los arrendamientos por más de cinco[8,9]. Estas alzas en los precios generan dificultades de competitividad para los pequeños y medianos productores que manejan otros sistemas productivos obligándolos a salir de la producción o a desplazarse a tierras de menor calidad. Es así que la superficie ocupada por la lechería se ha reducido un 15% (unas 150.000 ha) en la última década y los sistemas agrícolas ganaderos han disminuido en un 30% el área ocupada por praderas para engorde del ganado[10] [11].

[6] MGAP- DIEA, 2010. Encuesta Agrícola Invierno 2010.

[7] ARBELETCHE P., CARBALLO C., 2006. *Sojización y concentración de la agricultura uruguaya.* Trabajo presentado al XXXIV Congreso de la Asociación Argentina de Economía Agrícola. Córdoba, Argentina, 2006.

[8] MGAP- DIEA, 2011. Serie "Precio de la Tierra". Compraventas. Comunicado 16/03/2011.

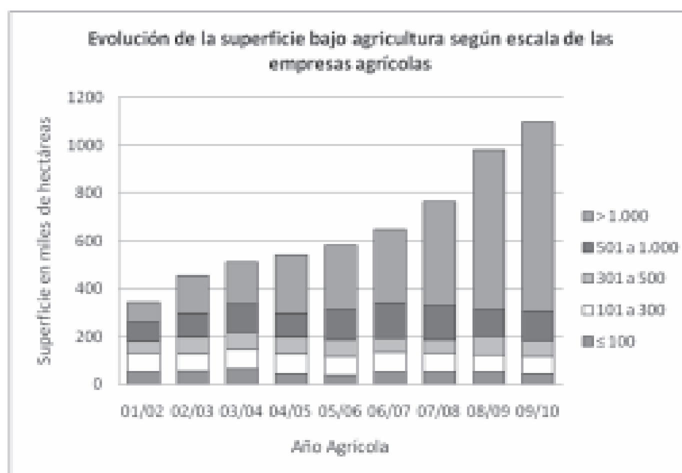
[9] MGAP- DIEA, 2011. Serie "Precio de la Tierra". Arrendamientos 2° semestre de 2010.

[10] MGAP-DIEA 2010, Anuario Estadístico.

[11] MGAP-DGSG (Dirección General de Servicios Ganaderos), 2011. DICOSE, Datos Declaraciones Juradas 2010.

Paralelo a este proceso de exclusión productiva se da otro por el cual mas productores abandonan la gestión productiva de sus campos. Este segundo proceso se explica por el hecho de que muchos productores tradicionales, medianos y grandes, encuentran más atractivo arrendar sus campos a los nuevos agricultores que producirlos directamente por lo que dejan de ser productores agrícolas para convertirse en rentistas. Otros permanecen en el medio rural prestando servicios a las grandes empresas lo que genera un proceso de proletarización de la población rural.

Manejo de los agroecosistemas.



En relación al manejo de los ecosistemas agrícolas, la actual expansión agrícola se ha caracterizado por aplicar de forma homogénea paquetes tecnológicos que simplifican el manejo en detrimento de la sustentabilidad de los recursos. La gestión centralizada sobre grandes áreas, en su mayor parte arrendadas, con el fin de obtener un retorno rápido de renta sobre el capital invertido, hace que la lógica preponderante sobre el manejo de nuestros agroecosistemas los exponga a una intensa degradación. Algunos de los elementos de estas nuevas estrategias de manejo son la intensificación en el uso del suelo agrícola (esto significa que se cultivan en una misma área cultivos agrícolas en verano e invierno), el abandono de los sistemas de rotación de agricultura con pasturas, la implementación de sistemas de agricultura continua, además de la instalación de cultivos agrícolas en zonas con menor aptitud para la agricultura y mayores riesgo de erosión. Todos factores que han aumentado la erosión física y biológica de los suelos[12].

[12] PÉREZ BIDEGAIN M., GARCÍA PRÉCHAC F., HILL M., CLÉRICI C., (2010). La erosión de suelos en sistemas agrícolas. En: *Intensificación Agrícola: oportunidades y amenazas para un país productivo y natural.* Ed. CSIC – UdelaR, Montevideo, 2010.

Otro elemento que caracteriza a la nueva expansión agrícola es la falta de diversidad. En la zafra 2009/2010 el 86% del área ocupada con cultivos agrícolas de verano correspondió a soja. De las 863.000 ha sembradas con soja, luego de la cosecha, el 55% fueron destinadas a un cultivo agrícola en invierno (fundamentalmente trigo), el 36 % fueron dejadas en barbecho (suelo sin cobertura) para volver a ser sembradas en la primavera mayoritariamente con soja y sólo un 9% tuvo como destino la rotación con forrajeras u otros usos[13] . Además el avance de los monocultivos y el uso intenso y sostenido de herbicidas que se hace en el actual esquema productivo, está afectando seriamente al ecosistema más importante del Uruguay, el campo natural el cual contiene una enorme diversidad de gramíneas. Todos estos son indicadores del manejo insustentable de los recursos naturales que caracterizan a la producción sojera uruguaya.

El Estado uruguayo ha comenzado a implementar medidas para frenar en alguna medida el intenso proceso de degradación al que están siendo sometidos nuestros suelos. Se ha anunciado recientemente que la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, comenzará a exigir la presentación de planes de uso y manejo responsable del suelo. En el 2010 esta dirección comenzó a pedir a las empresas que presentaran estos planes sin exigirlos obligatoriamente, dada la escasa respuesta obtenida ahora su presentación será obligatoria. El gran desafío será luego controlar que estos planes se cumplan.

Agrotóxicos y salud pública

En cuanto al uso de productos fitosanitarios cabe señalar que las nuevas aplicaciones tecnológicas, como los transgénicos, que acompañan el nuevo impulso de la agricultura, no han traído aparejada una menor utilización de estos insumos como ha sido publicitado por las empresas de insumos agro-biotecnológicos. De hecho la importación de estos productos ha tenido un índice de crecimiento mayor al de la superficie con agricultura lo que indica que se está aplicando un volumen cada vez mayor de sustancias activas por área de cultivo.

Los agrotóxicos cuya importación ha aumentado en mayor medida son los asociados al cultivo de soja. Las principales herramientas tecnológicas asociadas a este cultivo son la utilización de semillas transgénicas tolerantes a glifosato, el uso de este herbicida y la siembra directa. Las importaciones de Glifosato pasaron de poco más de 1,5 millones de litros de sustancia activa en el año 2000 a 12,3 millones en el año 2010. De los insecticidas utilizados para el control de plagas en soja el *Endosulfán* y el *Clorpirifos*[14]

[13] MGAP- DIEA, 2010. Encuesta Agrícola Invierno 2010.

[14] MGAP-Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) - División Análisis y Diagnostico / Área Tecnologías de Aplicación-Estadísticas.

son los más relevantes. Las importaciones de *Endosulfán* pasaron de 5.300 litros en el 2000 a 270.000 litros en el 2008 para bajar a 103.000 litros en el 2010 debido a las restricciones impuestas por el gobierno. El *Clorpirifos* pasó de 32 mil kg de sustancia activa importada a 731 mil kg en el mismo período. En esos diez años las importaciones de *Cipermetrina* se multiplicaron por 10, las de insecticidas reguladores del crecimiento se multiplicaron casi por 100 y las de *Thiametoxán* y *lambda Cialotrina* casi por 70[15], todos insecticidas utilizados en el cultivo de soja.

El uso de "mosquitos" y avionetas para fumigar grandes superficies de monocultivos ha provocado varias denuncias de vecinos afectados por las fumigaciones. El documental Efectos Colaterales[16] producido por REDES-AT muestra una serie de testimonios de afectados por el uso de los mismos. En el mismo se ve reflejada la debilidad de la estructura institucional uruguaya para canalizar las denuncias de los afectados pero fundamentalmente para monitorear los efectos del uso masivo de agroquímicos y tomar medidas para proteger la salud de la población.

[15] MGAP-DGSA - División Análisis y Diagnostico / Área Tecnologías de Aplicación-Estadísticas. Disponible en:

http://www.mgap.gub.uy/DGSSAA/DivAnalisisDiagnostico/DAYD_PROFIT_ESTADISTICA.htm. Fecha de consulta: Agosto 2011.

[16] Disponible en: http://www.redes.org.uy/2012/01/31/efectos-colaterales/

Sector primario y minería de *recursos naturales*

¿Es Aratirí, una excepción?

Anahit Aharonian, Carlos Céspedes,
Claudia Piccini, Gustavo Piñeiro*

Uno de los principales debates en la agenda mundial es el cambio climático. Sin embargo, en países de economía periférica como los nuestros, las agendas deberían centrarse en el **cambio global**. Este no es más -ni menos- que el *cambio de uso de la tierra*: un cambio resultado de la imposición de un modelo de producción agrícola con un uso intensivo de los suelos (energía, agroquímicos, variedades transgénicas). La dinámica impuesta por la expansión de este modelo, constituyen una amenaza real a la estabilidad de las reservas de carbono de los suelos. En consecuencia, no sólo agudizan los procesos conducentes al cambio climático, sino también los procesos de migración rural hacia los conurbanos, profundizando la marginalidad de miles de personas.

En la cuenca del Río de la Plata, en particular, tales iniciativas productivas son promovidas por capitales trasnacionales, de grupos societarios muchas veces desconocidos, como una forma de sortear las trabas ambientales impuestas en sus países de origen. El creciente control ambiental en los países desarrollados, ha sido un factor principal en la reconfiguración del mapa productivo mundial a nivel de sector primario. Aquellas empresas cuyos márgenes de ganancia estaban fuertemente asociados a la ausencia de controles ambientales, han visto la necesidad de migrar hacia los países del Sur, en donde tanto las normativas como los controles son lo suficientemente flexibles como para asegurar la rentabilidad de sus inversiones. En este proceso gradual de transferencia de capitales, inversiones y externalidades ambientales, empresas como las de producción forestal e industrialización de celulosa, o aquellas productoras de alimentos asociada a cultivos transgénicos como soja y maíz, han encontrado en Uruguay un territorio "amigable" a sus fines. La demanda de tierras y el consecuente aumento exponencial de su valor, se ha traducido en una concentración y transnacionalización de los suelos agrícolas sin precedentes en el país. Concomitantemente, rubros agrícolas tradicionales vienen siendo desplazados a suelos comparativamente de menor rendimiento.

Aunque tales emprendimientos están sometidos por ley a estudios de evaluación de impactos ambientales, los gobiernos también promueven la "garantía de inversión",

* Ingeniera Agrónoma, Dr. (PhD) Ciencias Agrarias, Dra. (PhD) Biología, MSc Ciencias Ambientales, respectivamente; todos miembros de la Comisión Multisectorial-Uruguay, covitradi@adinet.com.uy .

incluyendo aspectos tan diversos como modificaciones de la normativa minera, exenciones tributarias, entre otros beneficios que, en suma, propenden efectivamente al desarrollo del sector primario. O sea, a la actividad extractiva de bienes sin manufactura. Sin embargo, habida cuenta de las persistentes desigualdades sociales que aún persisten, a pesar de la aparente mejora expresada en términos de PIB, existen cifras que muestran lo contrario. Así, el 51% de los niños uruguayos nace en familias pobres. Surgen preguntas ineludibles como quiénes se benefician con estos emprendimientos o a quiénes se perjudica, o si en realidad es deseable un crecimiento económico *per se,* o por qué no son tenidos en cuenta los conflictos ambientales por parte de los gobiernos progresistas y la izquierda política. En definitiva, ello conduce a lo planteado por Martínez Alier (2001), ¿quién decide qué es admisible y a qué precio se puede ceder el usufructo de la naturaleza?

Estos emprendimientos avanzan de la mano de la globalización de los mercados que implica un intenso flujo de mercancías, para el que se necesita de una red física de transporte con un sistema multimodal, lo que implica un cambio radical en la articulación de los transportes entre sí. Para ello se han estandarizado los contenedores de manera de poder ser transportados de un tren a un barco, a un camión o a un avión.

En tal sentido, cabe observar que la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sud Americana (IIRSA) emerge como una estrategia que busca asegurar la fluidez en las interconexiones de distintas regiones con recursos naturales de alto valor de intercambio (energía, minerales, productos agrícolas, etcétera). Con esta Iniciativa - ahora también llamada Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN-IIRSA)- no sólo se agilizan las salidas de materia prima sin valor agregado (*commodities*), sino que también se abre una entrada de rápido acceso a nuevas transnacionales que se mantenían al margen de la región.

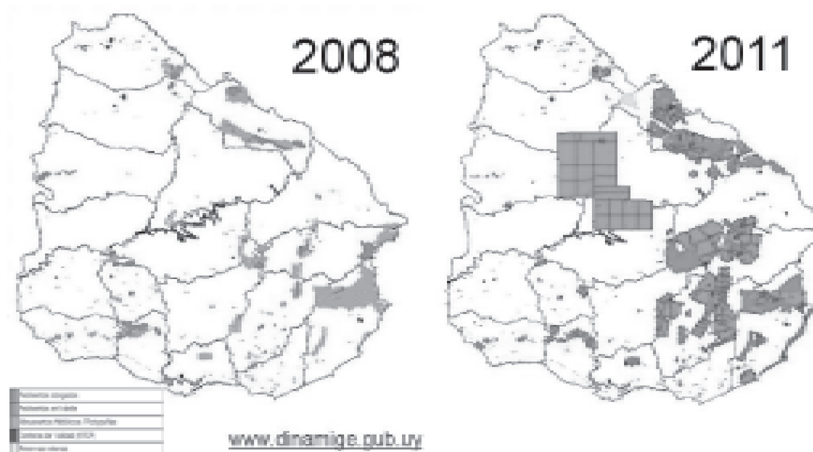
Tanto el COSIPLAN- IIRSA como otras iniciativas que apuntan a atraer inversores a la región, son sustentadas con el argumento de derribar barreras socioeconómicas en pos de una integración comercial de escala. Sin embargo, como mencionáramos, este razonamiento no incluye el pasivo ambiental que han de generar, así como tampoco quién ha de pagar finalmente los costos de las infraestructuras faraónicas que tales iniciativas exigen.

Sin embargo, no es sólo un problema de *commodities* agrícolas. Recientemente, han surgido propuestas de inversión minera de gran escala. Se trata de proyectos de minería metálica a cielo abierto, que como expresa Porras (2007)[1] constituye una oportunidad

[1] PORRAS, Paula Virginia; "Argentina: situación general de la minería metálica" en una publicación del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

para comenzar a visualizar la problemática como un todo. Entre otros, la autora señala, *"...Hasta finales de los años 80 en la mayoría de los países latinoamericanos el territorio y los recursos naturales que se encontraban en él eran parte de los bienes colectivos de la nación (…).* En cambio: "*la década de los 90 se caracteriza por una modificación generalizada de las leyes mineras de casi todos los países de América Latina; (…) la posibilidad de vender trozos de los países a empresarios privados, se realiza mediante los eufemismos "concesión minera" o "permisos" ya sea de exploración como de explotación minera (…).*

En el caso de Uruguay, la llegada de estos proyectos mineros se ha dado más tardíamente que en el resto de la región, pero sí con la misma agresividad. Este tipo de emprendimientos son de minería metálica a cielo abierto, en los que los minerales se encuentran en forma dispersa, es decir, que no están en vetas o socavones, por lo que es necesario dinamitar extensas superficies de suelos agrícolas. Los impactos ambientales esperados son numerosos y ya bastante conocidos, pero uno quizás reviste mayor interés por sus connotaciones sociales. Estas explotaciones son a término, es decir, por un plazo muy limitado hasta agotar el recurso minero. Luego, a los impactos territoriales, deberá sumarse la concentración de población generada en torno a estas explotaciones, las que han de quedar sin empleo. De ahí, la necesidad de revisar el balance de costo/beneficio, más aún si se incluyen externalidades tales como las derivadas del alto consumo de agua y energía, así como de la producción de residuos tóxicos. A modo sólo de ejemplo, en el caso de Aratirí, los restos de la molienda de roca generarán drenaje ácido, fenómeno que aparece años después de comenzar operaciones mineras y que puede persistir siglos. El mismo consiste en la formación de ácido sulfúrico, el que a su vez libera los metales pesados incluidos también en la misma roca. Este balance tampoco debería omitir la extracción de otros metales valiosos asociados al mineral férrico y contenidos como "impurezas", tales como oro.



Aratirí, al igual que otras mega-inversiones (UPM, ex-Botnia), puede vender los derechos adquiridos, una vez obtenida la autorización ambiental y así lo ha manifestado la Empresa. De ahí, la importancia que adquiere el manejo integral de información por parte del Estado. Este tipo de decisiones "políticas" se pueden explicar en parte por el desinterés y desconocimiento del papel estratégico que representa el control del patrimonio natural, en particular los servicios ecosistémicos. Esto conlleva también a desconocer el pasivo ambiental que genera la apertura del país a estas inversiones "nómades", por lo que la pérdida de servicios ecosistémicos como la capacidad de infiltración del suelo, la recarga de acuíferos, el control de escorrentías, la merma en las poblaciones de polinizadores, la acumulación de agrotóxicos en la trama trófica o los niveles de eutrofización de cuerpos de agua, no son finalmente incluidos en dicho balance de costo-beneficio que avalan sus decisiones.

En el escenario actual, quedan pendientes diversos asuntos concernientes a nuestro modelo (im)productivo así como al modelo discursivo. Más aún cuando hay una apropiación de términos para vaciarlos de contenido y aparentar un lenguaje común. El paradigma desarrollista –apoyado en un discutible indicador como el PIB- avanza velozmente a pesar de los cuestionamientos. Sin espacios de debate real los países dependientes han asumido pasivamente los costos de la contaminación de aquellos países que no sólo no frenarán, sino que seguramente aumentarán[2] sus emisiones de CO_2.

Apostamos a que entre todos podamos incidir para revertir esto.

[2] KLEIN, Naomi en:
www.jornada.unam.mx/2009/11/08/index.php?section=opinion&article=022a1mun

Fundación Mario Benedetti

Ariel Silva*

"… ¿cómo desactiva la lápida
con el sembradío?
¿la guadaña
con el clavel?
¿será que el hombre es eso?
¿esa batalla?"

Mario Benedetti; *Esa batalla*

Por mandato testamentario del poeta, la Fundación que lleva su nombre, se ha formado a partir de su ausencia, un hecho tan doloroso como impulsor. Su creador la pensó como una posibilidad para promover oportunidades, como un receptor de iniciativas, como un espacio de búsqueda, en lo cultural y en la defensa de los derechos humanos.

Puesto que Benedetti puso especial énfasis en este último tema hemos procurado el relacionamiento con personas, grupos y organizaciones sociales, particularmente vinculadas al mismo, en el ámbito nacional e internacional. Desde el trabajo conjunto colaboramos en la búsqueda de datos y realizamos investigaciones concretas.

A partir de los objetivos planteados comenzamos a trabajar para generar ámbitos de intercambio y reflexión, comprometidos en contribuir a la interpretación de la realidad y en el intento de favorecer un mejor relacionamiento entre los integrantes de la comunidad.

Las organizaciones sociales hemos tenido que demostrar una enorme capacidad de adaptación y respuesta, dada la gran cantidad de situaciones y variantes que se nos han interpuesto en busca de la verdad. Hemos interpelado, hemos creado propuestas, hemos unificado reclamos, seguimos bregando para terminar con la impunidad, convencidos de que cada acto que la defiende afirma su construcción y se hace más lejana la llegada de la justicia.

Hemos emprendido el camino de la sensibilización, la comunicación, la educación, la información a medida que vamos descorriendo el velo del ocultamiento, del secreto, de la reserva, de la mentira. Volvemos a toparnos con el miedo, sembrado cuidadosamente hasta el hartazgo.

* Coordinador de la Fundación Mario Benedetti.

Nos legaron la incomunicación e indiferencia, hijas del silenciamiento, la delación, la persecución. Estamos empeñados en sistematizar la información para aportarla a las causas, en hacer todos los esfuerzos para que se pueda dotar a la justicia de los elementos para investigar y a las víctimas las garantías para atestiguar.

Esta tarea lógicamente, se ha venido realizando desde el debate, la participación, la colaboración, sumándonos así a otras actividades ya existentes y tratando de proponer ideas e instancias de articulación, respetando el pensamiento y las convicciones de Benedetti.

Una sede para la Fundación

Actualmente estamos instalados en forma provisoria en el entrepiso del local de "La casa del autor", gracias a la generosidad de AGADU. La falta de un local propio, si bien no nos impide el funcionamiento, nos limita en cuanto a las posibilidades locativas para cumplir con todos los propósitos que marcan nuestros objetivos.

Como también quedara definido por Benedetti, con el dinero obtenido por la venta de su apartamento hemos adquirido una casa en la calle Joaquín de Salterain. Si bien la propiedad data de más de cien años, hemos firmado un convenio con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas que nos permitirá comenzar con la primera etapa de los arreglos para su habilitación. No obstante continuamos con la búsqueda de fondos para concluir el proyecto.

La elección de su ubicación en esta zona se debe a la cercanía de más de diez centros de estudio, (desde escolares hasta universitarios, públicos y privados) marcando así nuestro interés por priorizar propuestas que incluyan a los jóvenes. Aunque en la actualidad se realizan acciones en esa dirección, la importancia de un local adecuado seguramente las consolidará.

Se contará por ejemplo con la posibilidad de acceder a tres bibliotecas, para investigaciones, consultas o préstamos, como forma de seguir trabajando en la promoción de la lectura. Habrá un museo Benedetti, desarrollado en todo el local, que nos gustaría fuera capaz de trasmitir valores, experiencias y emociones, tanto individual como colectivamente.

Tendremos también la posibilidad de proponer y recibir iniciativas para impartir talleres, realizar recitales, mesas redondas, conferencias. Contaremos con un espacio para reuniones con buena capacidad locativa. Podremos recibir visitantes y habrá una sala destinada a eventos. Pero, sobre todo intentaremos promover la creatividad, como expresión de un patrimonio cultural que se construye entre todos.

Anexo legislativo

Legislación sobre derechos humanos

octubre de 2011 – octubre de 2012

Ley 18.832 del 28 de octubre de 2011
Créase una persona de derecho público no estatal denominada Unidad Alimentaria de Montevideo. En sus relaciones institucionales se comunicará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Cometidos. Atribuciones. Integración.
Publicada D.O. 14 nov/011

Ley 18.833 del 28 de octubre de 2011
Se declara de interés nacional el fomento del deporte. Creación de la Comisión de Proyectos Deportivos (COMPRODE). Integración. Objetivos. Patrocinios. Beneficios tributarios.
Publicada D.O. 15 nov/011

Ley 18.840 del 23 de noviembre de 2011
Conexión a la obras de saneamiento. Normas para su promoción, concesión de plazos y facilidades.
Publicada D.O. 8 dic/011

Ley 18.846 del 25 de noviembre del 2011
Industria de la vestimenta. Fortalecimiento y desarrollo.
Publicada D.O. 12 dic/011

Ley 18.847 del 25 de noviembre de 2011
Abreviación de los procesos laborales. Modificaciones a la ley 18.572 del 13 de setiembre de 2009.
Publicada D.O. 8 dic/011

Ley 18.849 del 2 de diciembre de 2011
Créase en el Ministerio del Interior y como dependencia de la División Identificación Criminal de la Dirección Nacional de Policía Técnica, el Registro Nacional de Huellas Genéticas. Cometidos.
Publicada D.O. 22 dic/011

Ley 18.850 del 16 de diciembre de 2011
Hijos de personas fallecidas como consecuencia de violencia doméstica. Se establece a su favor una pensión no contributiva y una asignación familiar especial.
Publicada D.O. 28 dic/011

Ley 18.856 del 16 de diciembre de 2011
Personal de los establecimientos gastronómicos (hoteles, restaurantes, fondas, confiterías y similares. Se declara que el descanso semanal de 36 horas consecutivas deberá en todo caso comprender la jornada íntegra del día siguiente a haber cumplido la carga de cuarenta y cuatro horas semanales de labor.
Publicada D.O. 9 ene/012

Ley 18.868 del 23 de diciembre de 2011
Se prohíbe la exigencia de realización o presentación de test de embarazo o certificación médica de ausencia de estado de gravidez, como requisito para el proceso de selección, ingreso, promoción y permanencia en cualquier cargo o empleo público y/o privado.
Publicada D.O. 10 ene/012

Ley 18.875 del 23 de diciembre de 2011
Se promueve el uso de diversos instrumentos de orientación y movilidad con el objetivo de facilitar el desplazamiento de personas con discapacidad visual.
Publicada D.O. 10 ene/012

Decreto 453/011
Certificado Esquema de Vacunación. Se modifica. Incorporación de vacunas.
Publicado D.O. 3 ene/012

Decreto 477/011
Fondo de Solidaridad. Regulación del aporte. Modificaciones. Régimen de becas.
Publicado D.O. 16 ene/012

Decreto 482/011
Reglamentación de la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos de la ley 18.829.
Publicado D.O. 18 ene/012

Decreto 488/011
Programa Objetivo Empleo. Inserción en el mercado laboral. Beneficiarios. Modificaciones de la reglamentación del incentivo a empresas privadas para la contratación de desempleados.
Publicado D.O. 18 ene/012

Decreto 505/011
Se establece el mecanismo para que los Ministerios involucrados eventualmente en acciones de reparación patrimonial contra el Estado, consideren si los actores ya fueron resarcidos por la Comisión Especial de la Ley 18.596.
Publicado D.O. 19 ene/012

Decreto 10/012
Seguridad Social. Aportación de los profesionales del deporte. Ciclistas profesionales.
Publicado D.O. 3 feb/012

Decreto 17/012
Marco regulatorio aplicable al régimen de contratos de Participación Público-Privada. Reglamentación de la ley 18.786.
Publicado D.O. 9 feb/012

Decreto 19/012
Estatuto del Funcionario del Instituto Nacional de Colonización. Se modifica el Decreto 277/010.
Publicado D.O. 3 feb/012

Decreto 30/012
Certificado Esquema de Vacunación. Incorporación de vacunas. Se modifica el Decreto 184/2011.
Publicado D.O. 14 feb/012

Decreto 41/012
Código Nacional sobre Enfermedades y Eventos Sanitarios de Notificación Obligatoria. Actualización.
Publicado D.O. 28 feb/012

Decreto 56/012
Asociaciones civiles sin fines de lucro o fundaciones. Actividades desarrolladas en licitaciones u otras formas de contratación con el Estado, cuyo objeto sean proyectos educativos laborales. Modificaciones. Exoneración tributaria.
Publicado D.O. 8 mar/012

Decreto 63/012
Reglamento Bromatológico Nacional. Modificaciones. Alimentos farináceos. Cereales. Harinas y almidones.
Publicado D.O. 8 mar/012

Decreto 72/012
Creación de la Sección Nacional Ciudadanía Mercosur.
Publicado D.O. 15 mar/012

Decreto 73/012
Se fija una Política Nacional de Telecomunicaciones y del Espectro radioeléctrico. Se deroga el Decreto 231/011.
Publicado D.O. 16 mar/012

Decreto 75/012
Se comete al Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) el control de determinados productos premedidos.
Publicado D.O. 22 mar/012

Decreto 80/012
Se instituye el Premio a la Transparencia, que será entregado anualmente por la Presidencia de la República, la Unidad de Acceso a la Información Pública y la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.
Publicado D.O. 23 mar/012

Decreto 81/012
Sistema Nacional Integrado de Salud. Se aprueba el Contrato de Gestión suscrito entre la Junta Nacional de Salud y los prestadores integrales.
Publicado D.O. 27 mar/012

Decreto 94/012
Agencia Nacional de Desarrollo Económico. Reglamentación de la ley 18.602.
Publicado D.O. 12 abr/012

Ley 18.895 del 20 de abril de 2012
Proceso de restitución de personas menores de dieciséis años trasladadas o retenidas ilícitamente. Se dictan normas.
Publicada D.O. 22 may/012

Decreto 109/012
Ministerio de Desarrollo Social. Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS). Utilización de datos personales.
Publicado D.O. 24 abr/012

Decreto 112/012
Registro Nacional de Empresas de Seguridad y Afines (RE.NA.EM.SE.). Empresas que tengan por objeto la fabricación, importación, venta e instalación de elementos de seguridad energizados a aplicarse en sistemas de seguridad. Modificaciones.
Publicado D.O. 26 abr/012

Ley 18.899 del 30 de abril de 2012
Convenio Internacional del Trabajo N° 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos 2011. Aprobación.
Publicada D.O. 9 may/012

Decreto 115/012
Beneficio fiscal para ciertas donaciones realizadas por los contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas e Impuesto al Patrimonio con destino a proyectos declarados de fomento artístico cultural. Límite.
Publicado D.O. 30 abr/012

Decreto 132/012
Se reglamenta la Ley Nº 18.850. Pensión no contributiva y asignación familiar especial a hijos de persona fallecida por violencia doméstica.
Publicado D.O. 10 may/012

Decreto 134/012
Donaciones especiales. Formalidades. Beneficios tributarios.
Publicado D.O. 10 may/012

Decreto 142/012
Régimen especial de subsidio por desempleo parcial, por reducción del total de las jornadas de trabajo en el mes, por el término de un año para determinadas actividades económicas. Creación.
Publicado D.O. 9 may/012

Decreto 143/012
Contaminación sonora. Se establecen medidas de prevención técnica, eliminación o reducción de su intensidad, en su fuente de origen o control de su propagación al medio ambiente, a efectos de evitar las consecuencias perjudiciales en la salud de los trabajadores.
Publicado D.O. 9 may/012

Decreto 145/012
Se aprueba el cronograma por el que se dispone el pasaje progresivo de las Cárceles Departamentales a la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación.
Publicado D.O. 10 may/012

Decreto 146/012
Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. Modificaciones.
Publicado D.O. 15 may/012

Decreto 147/012
Se establecen condiciones y medio ambiente de trabajo en los Centros Telefónicos, de Consulta, de Procesamiento de Datos y de Atención Telefónica.
Publicado D.O. 9 may/012

Decreto 149/012
Se reglamenta la incorporación al Seguro Nacional de Salud de los jubilados y pensionistas que, al 1° de diciembre de 2010, contaban con cobertura integral de salud.
Publicado D.O. 25 may/012

Decreto 153/012
Televisión Digital. Se reglamentan los procedimientos para conceder autorización para brindar servicios, de acceso abierto y gratuito, asociada a la asignación de espectro radioeléctrico para su prestación.
Publicado D.O. 25 may/012

Decreto 157/012
Ministerio de Salud Pública. Sistema de trámite de residencias a extranjeros. Carné de Salud. Modificación de arancel.
Publicado D.O. 28 may/012

Decreto 158/012
Se dispone promover la celebración de contratos de compraventa de energía entre la Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) y Consumidores Industriales que produzcan energía eléctrica utilizando como fuente primaria la energía eólica.
Publicado D.O. 28 may/012

Decreto 179/012
Reglamentación de la ley 18.846, de fortalecimiento y desarrollo de la industria nacional de la vestimenta.
Publicado D.O. 15 jun/012

Decreto 180/012
Agencia Nacional de Vivienda. Estructura Organizativa. Estructura de Puestos de Trabajo. Manual de Organización y Funciones.
Publicado D.O. 15 jun/012

Decreto 191/012
Se dispone la entrega por parte del INDA, de una prestación mensual en dinero por concepto de ayuda alimentaria, a los beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez o invalidez.
Publicado D.O. 18 jun/012

Decreto 198/012
Cooperativas y Sector Cooperativo. Se reglamentan disposiciones de la ley 18.407. Constitución. Organización. Funcionamiento.
Publicado D.O. 26 jun/012

Ley 18.913 del 27 de junio de 2012
Aprobación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, suscrito por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.
Publicada D.O. 30 jul/012

Ley 18.914 del 22 de junio de 2012
Lavado de activos. Prevención. Penalización. Delitos de corrupción pública. Modificaciones.
Publicada D.O. 30 jul/012

Ley 18.922 del 6 de julio de 2012
Seguro Nacional de Salud. Se dispone la incorporación de nuevos colectivos.
Publicada D.O. 27 jul/012

Decreto 220/012
Monotributo Social Mides. Reglamentación.
Publicado D.O. 10 jul/012

Decreto 227/012
Horario de Protección al Menor en los Canales de Televisión.
Publicado D.O. 17 jul/012

Decreto 234/012
Ministerio de Relaciones Exteriores. Unidad de Tratamiento Étnico Racial. Creación.
Publicado D.O. 2 ago/012

Decreto 256/012
Reglamento de Licencias de Telecomunicaciones. Se prohíbe las alteraciones o modificaciones a redes de telecomunicaciones que tengan destino diferente a aquel servicio para el que se otorgó permiso, autorización o licencia.
Publicado D.O. 14 ago/012

Ley 18.950 del 16 de agosto de 2012
Aprobación del Estatuto Red de Acuicultura de las Américas, suscrito el 25 de marzo de 2010, en la ciudad de Brasilia. Aprobación.
Publicada D.O. 30 ago/012

Decreto 259/012
Plan de Acción de Gobierno Abierto de Uruguay 2012. Aprobación.
Publicado D.O. 21 ago/012

Decreto 286/012
Regulación de la inscripción de ciudadanos naturales y legales de la República Oriental del Uruguay y de los extranjeros residentes, en las listas de espera para trasplante de órganos, tejidos y células.
Publicado D.O. 31 ago/012

Decreto 287/012
Se modifican las categorías de Carné de Asistencia de pacientes y usuarios de servicios de salud.
Publicado D.O. 31 ago/012

Decreto 288/012
Reducción de tasa del Impuesto al Valor Agregado para enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios efectuadas a consumidores finales con tarjetas de débito Uruguay Social.
Publicado D.O. 5 set/012

Decreto 289/012
Se aprueba la "Estrategia Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo" y su Plan de Acción.
Publicado D.O. 5 set/012

Decreto 291/012
Modificaciones al Reglamento Bromatológico Nacional. Proceso de frituras.
Publicado D.O. 5 set/012

Ley 18.970 del 14 de setiembre de 2012
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Comisión Delegada. Integración.
Publicada D.O. 4 oct/012

Decreto 316/012
Sífilis Congénita. Se la declara un riesgo para la salud pública y se adoptan medidas para evitar su propagación.
Publicado D.O. 27 set/012

Ley 18.987 del 22 de octubre de 2012
Aprobación de la interrupción voluntaria del embarazo. Circunstancias. Plazos. Requisitos. Despenalización. Deberes de los profesionales y de las instituciones del Sistema nacional de Salud. Consentimiento. Objeción de conciencia.
Publicada D.O. 30 oct/012

Decreto 349/012
Instituto Nacional de Vitivinicultura (INAVI). Se declara pertinente que realice todo el control de vinos y subproductos, así como de sidras, no sólo nacionales, sino también de los importados.
Publicado D.O. 31 oct/012

Índice

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Impreso y encuadernado en ZONALIBRO
San Martín 2437 - Tel. 2208 7819 - E-mail: zonalibro@adinet.com.uy
Dep. Legal Nº 360.928 / 12 Edición amparada en el decreto 218/996 (Comisión del Papel)
Diciembre de 2012

El Servicio Paz y Justicia es una organización de promoción, educación y defensa en y para los Derechos Humanos y la Paz.

Pertenece a una red más amplia, el Servicio Paz y Justicia en América Latina, articulada a través de 13 Secretariados Nacionales.

SERPAJ Uruguay fue fundado en 1981, con el cometido de promover y defender los derechos humanos, entonces violentamente vulnerados por la dictadura cívico – militar.

Recuperada la democracia, redimensionó su labor, orientándola al seguimiento del Estado respecto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y a la elaboración de propuestas en la materia.

Desarrolla actividades de investigación y reflexión, atiende situaciones de vulneración física y psíquica, formulando también su denuncia; promueve la perspectiva de derechos humanos mediante la realización de cursos, seminarios, talleres y la publicación de diversos materiales; difunde su propuesta de Educación para la Paz y los Derechos Humanos en interacción con diversos sectores vinculados a la educación; año a año da seguimiento a la situación del sistema carcelario nacional con énfasis en los derechos humanos de las personas privadas de libertad; participa en eventos sobre la temática en espacios nacionales, regionales e internacionales; brinda información especializada a través del Centro de Documentación y Biblioteca "Luis Pérez Aguirre" y del portal web www.serpaj.org.uy. Publica desde hace 23 años consecutivos, "Derechos Humanos en el Uruguay", un informe de la sociedad civil sobre la situación de éstos en el país.

Secretaría
serpajuy@serpaj.org.uy
Centro de documentación y biblioteca
cedoc@serpaj.org.uy
Teléfono: (+598) 2 4085301
Fax: (+598) 2 4085701
Dirección: Joaquín Requena 1642
CP. 11200
Montevideo - Uruguay

Cada 10 de diciembre SERPAJ publica "Derechos Humanos en el Uruguay", un informe anual sobre la situación de los derechos humanos que recoge las voces que, desde distintos sectores de la sociedad civil, expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

SERPAJ busca comunicar y difundir, a través de esta compilación, su mirada integral sobre los derechos humanos, entendidos como constructo dialéctico, histórico y social, interdependiente e indivisible.

La sostenibilidad de este proyecto es el resultado de una labor persistente y proactiva por impulsar en nuestro país, grados crecientes de materialización efectiva de los derechos humanos a través del seguimiento al cumplimiento del Estado de sus obligaciones en la materia.

Es además, la concreción de una de las funciones que entendemos esenciales a la sociedad civil: la de producir información alternativa que revele una sociedad informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan las agendas política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejización de las lecturas, posturas e iniciativas: modelo productivo, agronegocios, megaminería y procesos de extranjerización de la tierra; seguridad ciudadana, situación de las cárceles y de los centros de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes, iniciativas del gobierno contra la "inseguridad"; el derecho a la educación, derechos sexuales y reproductivos, diversidad sexual y políticas públicas en derechos humanos, son algunos de los tópicos abordados.


ISBN: 978-9974-564-39-8
9789974564398